Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Twee onder één kap

Evaluatie scheiding DAEB en niet-DAEB

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Peter Veld
Rianne Spoor

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Twee onder één kap

Evaluatie scheiding DAEB en niet-DAEB

April 2018

Voorwoord

De vraag of de woningcorporaties hun focus scherp gericht hebben op hun kerntaken heeft -gevoed door incidenten- de afgelopen jaren de gemoederen danig bezig gehouden. De Woningwet 2015 heeft de woningcorporaties verplicht hun maatschappelijk georiënteerde activiteiten (de Diensten van Algemeen Economisch Belang) te scheiden van hun marktgerichte activiteiten (de diensten van niet-Algemeen Economisch Belang).

Deze evaluatie laat zien, dat de scheidingsoperatie in ruim voldoende mate gelukt is. De corporaties konden kiezen uit verschillende scheidingsvormen. Van alle corporaties heeft 96% gekozen voor administratieve scheiding of viel onder het verlicht regime. In die gevallen vallen DAEB en niet-DAEB onder dezelfde toegelaten instelling. Dat verklaart de titel van deze evaluatie: Twee onder één kap.

Ondergetekende heeft bij het uitvoeren van de evaluatie veel gesprekken gevoerd en de bronnen onderzocht. De bereidheid om mee te werken was groot en in alle gesprekken bleek, ondanks de ook aanwezige verschillen in opvatting en verschillen in appreciatie van nut en noodzaak van de scheidingsoperatie, altijd grote betrokkenheid bij het belang van de volkshuisvesting.

Ik bedank allen die hebben bijgedragen. Ik bedank in het bijzonder Rianne Spoor, die samen met mij de evaluatie heeft uitgevoerd en daarin bergen werk heeft verzet. Zij heeft ook een grote bijdrage geleverd aan de eindrapportage.

Peter Veld,
April 2018

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 10
1.1 De opdracht 10
1.2 De aanpak 10
1.3 De kern van de scheiding DAEB/niet-DAEB 11
1.4 De voornaamste conclusies 12
1.4.1 Conclusies over de doelmatigheid 15
1.5 Oordeel 17
1.6 Risico's en aandachtspunten voor de toekomst 18

2 Doeltreffendheid 19
2.1 BZK 20
2.1.1 Doelen Woningwet 20
2.1.2 Aanpak 22
2.1.3 Resultaten 22
2.2 Autoriteit Woningcorporaties (Aw) 23
2.2.1 Doelen 23
2.2.2 Aanpak 23
2.2.3 Resultaten 24
2.3 Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) 24
2.3.1 Doelen 24
2.3.2 Aanpak 25
2.3.3 Resultaten 26
2.4 De Woningcorporaties 26
2.4.1 Doelen 26
2.4.2 Aanpak 26
2.4.3 Resultaten 27
2.5 Conclusies doeltreffendheid 29

3 Legitimiteit 30
3.1 Democratische legitimiteit 30
3.1.1 Landelijk beleid volkshuisvesting 30
3.1.2 Volkshuisvesting op lokaal niveau 31
3.2 Conclusies maatschappelijke legitimiteit 35
3.2.1 Conclusies maatschappelijke legitimiteit bij huurders 35
3.2.2 Conclusies maatschappelijke legitimiteit bij gemeenten 36

3.3	Juridische legitimiteit	36
3.3.1	Conclusie juridische legitimiteit	38
3.4	Samenwerking	39
3.4.1	Rol en samenwerking Autoriteit woningcorporaties (Aw)	39
3.4.2	Fase 1, Oprichting, inrichting en kaders (juli 2015 – november 2016)	39
3.4.3	Fase 2, toetsing en beoordeling (december 2016 – december 2018)	40
3.4.4	Rol en samenwerking Ministerie van BZK	43
3.4.5	Rol WSW als “hoeder van de borg”	44
3.4.6	Rol Aedes, VNG en Woonbond	45
3.5	Conclusies legitimiteit en samenwerking	46
4	Doelmatigheid	47
4.1	Baten	47
4.1.1	Conclusies baten	48
4.2	Kosten	49
4.2.1	Administratieve lasten scheiding DAEB niet-DAEB	49
4.2.2	Structurele lasten: investeren in de toekomst	51
4.3	Inzet door Aw, WSW, corporaties en BZK	53
4.3.1	Autoriteit woningcorporaties (Aw)	53
4.3.2	Waarborgfonds sociale woningbouw (WSW)	58
4.3.3	Corporaties	60
4.3.4	BZK	67
4.4	Conclusies doelmatigheid	69
5	Oordeel en aandachtspunten	72
5.1	Oordeel	73
5.2	Risico’s en aandachtspunten in de toekomst	73
5.3	Geleerde lessen	76
Bijlagen		78
Bijlage 1	Definities	79
Bijlage 2	Mijlpalen traject scheiding DAEB niet DAEB	82
Bijlage 3	Verantwoording	84

Samenvatting

1.1 De opdracht

De Inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waarvan de Autoriteit woningcorporaties (Aw) een onderdeel is, heeft in november 2017 aan ABDTOPConsult gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de wettelijke plicht voor corporaties om hun diensten van algemeen economisch belang (DAEB) te scheiden van hun overige diensten (niet-DAEB). Deze plicht is ontstaan door de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 (medio 2015) en moest voor januari 2018 zijn gerealiseerd. De opdracht aan ABDTOPConsult is als volgt samen te vatten.
Wat heeft de scheiding tussen de DAEB en niet-DAEB diensten opgeleverd en welke lessen zijn hieruit te trekken?

1.2 De aanpak

De volgende evaluatiecriteria zijn gehanteerd:

- Doeltreffendheid
- Doelmatigheid
- Legitimiteit

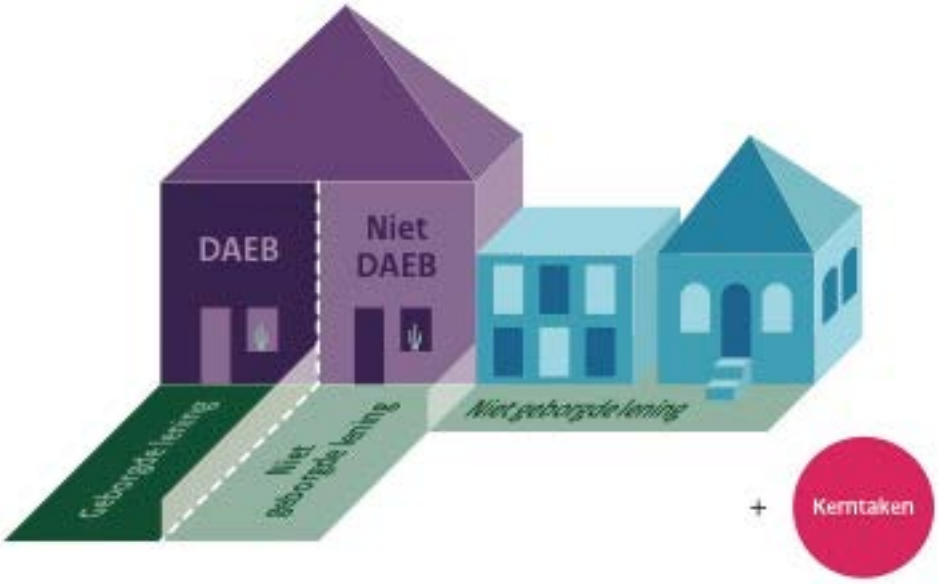
Doeltreffendheid gaat over het doelbereik. Over de al dan niet beoogde effecten. Over de relatie met de woningmarkt. Over de vraag welk potentieel het resultaat heeft in het licht van de huidige woningmarkt. En wat we hiervan kunnen leren.
Bij de doelmatigheid is gekeken naar het procesontwerp en het functioneren daarvan. Naar de proportionaliteit van de aanpak gerelateerd aan de resultaten. Naar de effecten op de financiering van de sector en naar de administratieve lasten eenmalig en structureel en naar de baten. En wat we hiervan kunnen leren.
Bij de legitimiteit is gekeken naar het draagvlak bij en de samenwerking tussen alle stakeholders. Daarbij is de nodige aandacht besteed aan de rolopvatting van de Aw en naar de relaties van de Aw met de corporaties, met BZK en met betrokken organisaties: Aedes, Woonbond, VNG, VTW, WSW. En gekeken is naar de rol en betekenis van de zienswijzen van gemeenten en huurdersorganisaties. En wat we hiervan kunnen leren.

De informatie als basis voor de analyse is verkregen door:

- Bronnenanalyse
- Individuele gesprekken met woningcorporaties, gemeenten, huurdersorganisaties, deskundigen
- Gesprekken met de betrokken organisaties Aw, BZK, Aedes, Woonbond, VNG, VTW, WSW.

- Focusgesprekken met een groep accountants, een gemengde groep van de voornaamste stakeholders en een groep van experts uit wetenschap en kennisorganisaties.

1.3 De kern van de scheiding DAEB/niet-DAEB



Het doel achter deze operatie bestond uit twee elementen. De eerste is voorkomen van het aanmerken van de sociale taak van corporatiesector als ongeoorloofde staatssteun. Hier komt de term Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) vandaan. Daarmee worden de maatschappelijk georiënteerde taken van woningcorporaties bedoeld. En met de niet-DAEB taken worden dan bedoeld de marktgeoriënteerde taken van woningcorporaties. Dit doel vindt zijn basis in regels van de Europese Commissie en daar komt ook deze terminologie vandaan. Het tweede element betreft het meer focussen van de woningcorporatie op hun kerntaken, waarmee primair wordt gedoeld op het verhuren van sociale huurwoningen aan de doelgroep. Dit doel vindt zijn basis in de Woningwet 2015 en komt voort uit stevig politiek debat over de woningcorporaties naar aanleiding van Parlementaire Enquête en een aantal incidenten.

Deze essentie is uitgewerkt in een aantal afspraken als basis voor de scheidingsoperatie, die werden neergelegd in een beoordelingskader.
Kort samengevat komen die afspraken op het volgende neer:

- Een grens van 710 euro huur per maand
- Meerdere scheidingsvormen zijn toegestaan (administratieve, hybride en juridische scheiding) en het verlicht regime

- Een rol voor huurdersorganisaties en gemeenten met het uitbrengen van een zienswijze
- Een financieel kader met meerdere elementen

Voordat deze uitwerking kon plaatsvinden, was er de nodige discussie. Dat is ook vanzelfsprekend, omdat grenzen nu eenmaal (soms ingrijpende) gevolgen hebben. Zo leidt een hogere huurgrens tot een kleiner niet-DAEB. De scheidingsvormen bepalen wat na de scheiding nog wel en wat niet meer tot de toegelaten instelling behoort. De rol voor huurders en gemeenten zorgt voor een toetsing aan lokale omstandigheden. En het financieel kader moet ervoor zorgen, dat alleen financieel solide scheidingsvoorstellen de eindstreep halen. Begrijpelijk is dat hierover de meningen kunnen verschillen. Voor de evaluatie zijn deze uitwerkingen als uitgangspunt genomen.

De corporaties dienden eerst een voorlopig voorstel in. Dat werd beoordeeld door de Aw. Daarop dienden de corporaties een definitief voorstel in waarover de Aw een definitief oordeel gaf. Huurders en gemeenten konden een zienswijze over het voorlopig en waar dat nodig was ook t.a.v. het definitieve scheidingsvoorstel uitbrengen. Op het moment van deze rapportage verkeerde de hele operatie in de fase bezwaar.

1.4 De voornaamste conclusies

Conclusies over de doeltreffendheid

- Op enkele corporaties na, die om specifieke redenen uitstel kregen, hebben alle corporaties voldaan aan de plicht om de voorstellen voor de scheiding van hun DAEB en niet DAEB, voor 2018 definitief te hebben en zij per januari 2018 konden implementeren.
- De beoogde focus op de kerntaken, geen weglek van kapitaal voor maatschappelijke activiteiten naar marktgerichte activiteiten en het afwenden van oneigenlijke staatssteun zijn daardoor gerealiseerd.
- Het is nu nog niet vast te stellen wat de effecten zijn van de implementatie van de scheiding op de volkshuisvesting. Ook de effecten op bedrijfsvoering, organisatie en governance van de woningcorporaties worden in de nabije toekomst duidelijk.
- BZK is doeltreffend geweest in het begeleiden van de implementatie van de Woningwet en het BTIV t.a.v. de scheiding DAEB en niet-DAEB. Dat de scheidingsplannen voor 2018 definitief zijn beoordeeld, werd mede mogelijk doordat BZK zich flexibel toonde in de toegestane scheidingsvormen toen bleek dat de corporaties zelf en ook Aedes, de Woonbond en WSW om verschillende redenen bleken te hechten aan de mogelijkheid van een administratieve scheiding.

- De Aw is, gelet op haar rol en taken als toezichthouder, doeltreffend geweest in het bereiken van de beoogde resultaten die ten aanzien van de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, behaald moesten worden: alle ingediende scheidingsplannen van corporaties zijn eind 2018 definitief beoordeeld. Aw en WSW hebben daartoe op verschillende manieren helderheid geboden over de regels van het spel.
- WSW heeft zich effectief gefocust op de scheidingsvoorstellen waar zich de grootste risico's konden voordoen: de juridische- en hybride scheidingen en bij eventueel niet levensvatbare takken.

Conclusies over de legitimiteit

1. De Woningwet 2015 is in beide kamers met algemene stemmen aangenomen. De politieke legitimiteit is derhalve groot.

2. Het draagvlak voor deze operatie bij de stakeholders varieerde en was het geringst bij de woningcorporaties. Betrokkenen hadden echter niet de behoefte de operatie ter discussie te stellen. Door de tijdgeest achter de Woningwet 2015, gevoed door incidenten, zou die discussie geïnterpreteerd kunnen worden als weerstand, zo geven meerdere betrokkenen aan. Toen de uitwerking eenmaal duidelijk was, nam het legitimiteitsongemak af en de acceptatie toe. Vooral het mogelijk maken van een administratieve scheiding legde daarbij veel gewicht in de schaal.

3. De huurdersorganisaties en gemeenten hebben in de scheidingsoperatie een grotere rol bij de visie op de bedrijfsvoering van de corporaties gekregen dan daarvoor. De huurdersorganisaties zijn gematigd positief, omdat het hen de gelegenheid bood de scheidingsvoorstellen te toetsen aan de blijvende beschikbaarheid van voldoende sociale huurwoningen. Zij willen graag breed insteken en dat past minder bij een smalle operatie zoals de scheiding DAEB en niet-DAEB. Bovendien is de operatie nogal technisch van aard en gecompliceerd. Dat bemoeilijkte hen in het leveren van een goede inbreng, ook door de hoge tijdsdruk. Het bleek ingewikkeld om over dit onderwerp te communiceren met hun achterban. Huurders staan nu eenmaal niet aan de balie met een vraag naar een DAEB-woning. Het is toch vooral een onderwerp dat onder de motorkap speelt. Niet minder relevant natuurlijk, maar wel moeilijker te communiceren.

4. De gemeenten zijn positief. Zij hebben hun rol versterkt gezien. Zij konden daar ook redelijk mee uit de voeten, omdat de lokale woonvisies en vaak ook lokale prestatieafspraken daarvoor gehanteerd konden worden als ijkpunt. Bovendien hebben zij een betere informatiepositie gekregen. Het bezit van de corporaties is duidelijker gearticuleerd, de transparantie met name op financieel gebied is toegenomen. Wel hadden gemeenten niet altijd de expertise in huis om een goede rol te kunnen spelen.

5. Omdat de zienswijzen nu eenmaal geen wiskunde zijn, was het niet altijd gemakkelijk om daar consensus over te bereiken. Bijvoorbeeld in situaties waarin er ook een verbeterplan aan de orde was, viel het niet mee overeenstemming te bereiken op een wijze waarop aan alle belangen kon worden voldaan. Toch is het in de meeste gevallen gelukt om het eens te worden. De Aw heeft hierbij de nodige ruimte gecreëerd, door niet alle discussies naar zich toe te trekken, maar dat terug te geven voor lokaal overleg. Dat heeft er mede voor gezorgd dat niet veel bezwaarschriften zijn ingediend op de definitieve scheidingsbeslissingen en dat – zij het nipt – binnen de deadline het resultaat is geboekt.

1.4.1 Conclusies over de doelmatigheid

1. Het proces dat doorlopen moest worden, was bijzonder complex, terwijl daar weinig tijd voor beschikbaar was. Er waren 2 rondes met voorlopig en definitieve scheidingsvoorstellen.

Er bleken diverse organisatorische problemen:

- ICT problemen, met name bij het gebruik van Corpodata
- Kwaliteit data corporaties was onvoldoende
- Hybride en juridische scheiding vergden nieuwe, niet beschikbare kennis
- Capaciteitsproblemen door piekbelasting
- Slechte bereikbaarheid Aw op het moment dat er juist veel vragen bij corporaties leefden bij de start, en antwoorden Aw die als verschillend werden ervaren.

Er waren ook inhoudelijke problemen:

- Vragen over toestaan sociale huur vanuit niet-DAEB
- Vragen over bepaling marktconform rendement in niet-DAEB
- Vragen hoe om te gaan met toedeling parkeergelegenheden
- Late duidelijkheid over deze vragen zetten de scheidingsoperatie onder druk en veroorzaakte veel discussie en soms ergernis.

2. De operatie heeft de administratieve lasten opgejaagd. Het zal niet zo gemakkelijk zijn die weer terug in de fles te krijgen. Er was sprake van hoge eenmalige administratieve lasten, veroorzaakt door de eenmalige scheidingsoperatie. Door het gebrek aan expertise en capaciteit is veel van het tijdelijke maar nodige werk zowel bij de woningcorporaties als bij de Autoriteit Woningcorporaties uitbesteed aan accountants, taxateurs en automatiseerders. De administratieve lastenstijging is ook deels structureel van aard. Zo is het werk van accountants meer geworden, ingewikkelder en dus duurder. Eén winst- en verliesrekening zijn er bijvoorbeeld drie geworden: een voor DAEB, een voor niet-DAEB en een geconsolideerde.

3. De oplossing voor de lastenstijging zal deels gevonden kunnen worden in uniformering van de informatievoorziening, omdat eenmalige invoer van hetzelfde gegeven en hergebruik van dat gegeven door alle partners die recht hebben op dat gegeven mogelijk wordt. En het vergemakkelijkt de automatiseringsopgave. In dit licht is de ontwikkeling naar verticaal toezicht d.w.z. afstemming van het werk van Aw en WSW bemoedigend en ze hebben ook al een gezamenlijk beoordelingskader voor consultatie gepubliceerd. Ook het door alle stakeholders ondertekende convenant voor de informatisering een goede basis voor sector-brede harmonisatie. Deze voorstellen gaan overigens verder dan alleen DAEB en niet-DAEB. Deels zal de oplossing moeten komen van het beleid. Zijn alle regels, meldingsplichten, toestemmingsvereisten en

informatieplichten noodzakelijk tegen de achtergrond van de nu gerealiseerde doelen met de inrichting van DAEB en niet-DAEB? Ten slotte zal een deel van lasten geaccepteerd moeten worden.

4. Het risicoprofiel van de sector als geheel is als samenstel van alle ontwikkelingen waarvan de scheiding DAEB en niet-DAEB er één is, onveranderd positief. Naast de WSW heeft ook de Nederlandse Bank dat recent vastgesteld.

5. De woningcorporaties die gekozen hebben voor een verlicht regime zijn daarmee niet klaar. Zij zullen hun verantwoordingen vanaf het boekjaar 2018 moeten baseren op de nieuwe spelregels en zich daarover ook moeten verantwoorden. Daarnaast zal voor hen extra kosten met zich meebrengen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de corporaties die onder het verlicht regime vallen, zich hiervan niet altijd bewust lijken te zijn. Hier lijkt een rol voor de Aw weggelegd te zijn.

6. De Aw heeft heel veel kritiek gekregen op de wijze waarop het scheidingsproces is aangepakt. Het proces heeft inderdaad de nodige tekortkomingen gekend. Er zijn echter ook verzachtende omstandigheden. De tijdsdruk kwam van de politiek tegen de achtergrond van de tijdgeest. De betrokken actoren hadden allemaal nieuwe rollen te spelen: corporaties hadden nog nooit zoiets gedaan, huurdersorganisaties en gemeenten kregen een nieuwe taak, de Aw was net nieuw, en de WSW had net een taakwijziging gekregen. De Aw had daarbij geen opgedane ervaring met de scheiding van bezit en daarvoor ook niet de capaciteit en expertise in huis. Zij kregen twee keer vele honderden voorstellen en zienswijzen te verstouwen en moesten daarop zowel anticiperen, als reageren en weer bijstellen. De woningcorporaties hadden regelmatig ook hun data niet voldoende op orde, waardoor er vanuit de Aw kritische reacties kwamen.

7. Het scheidingsproces is, getoetst aan de uitgangspunten van doelmatigheid, onvoldoende. De gekozen aanpak lijkt ingericht op/ passend bij het beoordelen van hybride en juridische scheiding, terwijl in feite in praktisch alle gevallen werd gekozen voor het lichte regime of voor de administratieve scheidingsvariant. Wellicht was er vanwege de hoeveelheid administratieve scheidingen en het verlichte regime, een eenvoudiger proces mogelijk geweest. Een ex ante toets op de uitvoering van het scheidingsproces, zou wellicht zicht hebben geboden op het aantal te verwachten ‘zware’ voorstellen. Met de resultaten voor ogen (zie doeltreffendheid) en de kennis achteraf, kan de conclusie van niet-proportionaliteit worden getrokken.

1.5 Oordeel

Het algemeen oordeel is dat de operatie scheiding DAEB en niet-DAEB op ruim voldoende wijze is gerealiseerd. Dit resultaat zal bijdragen aan herstel van vertrouwen in de woningcorporaties.

De doeltreffendheid is goed en de legitimiteit is ruim voldoende. De doelmatigheid van het scheidingsproces is onvoldoende. Voor de structurele situatie zijn er meerkosten waartegenover baten staan.

Het staatssteunrisico is verder verkleind en de kerntaken zijn helderder gedefinieerd.

De administratieve lasten zijn tijdelijk fors gestegen en –zij het in mindere mate- structureel toegenomen. Het draagvlak voor de operatie is gedurende het proces gegroeid.

Het level playing field is verbeterd. Het toezicht is versterkt, taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijker omschreven en uitgeprobeerd. De rol van gemeenten en huurdersorganisaties en daarmee de toetsing aan het lokale beleid is versterkt en met een verbeterd inzicht in hun bezit hebben de woningcorporaties een basis gelegd voor toekomstig investeringsbeslissingen in DAEB en niet-DAEB

Over de effecten kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken aangezien de scheidingsoperatie pas net achter de rug is. Wel kan worden geconcludeerd dat nu vooral geïnvesteerd moet gaan worden in het positief benutten van de nu gecreëerde segmentering van het bezit van woningcorporaties. Daarbij zijn enige risico’s en aandachtspunten in de evaluatie aan het daglicht gekomen.

1.6 Risico's en aandachtspunten voor de toekomst

De volgende risico's en aandachtspunten voor nu en later zijn geïdentificeerd:

- De toekomstbestendigheid van niet-DAEB. Door de focus op realisatie van een tijdige scheiding van DAEB en niet-DAEB zijn de corporaties niet of onvoldoende toegekomen aan de vraag wat daar vervolgens mee te doen.
- De benutting van de investeringsruimte voor toekomstige uitdagingen. Door de gunstige cash flow is een relatief onevenredig groot deel van de totale investeringsruimte, terechtgekomen bij niet-DAEB. De benutting van die ruimte is van belang voor het op peil houden van de totale investeringen.
- De kosten van de Woningwet 2015 en hoe die terug te dringen. Zowel technische als beleidsmaatregelen zullen nodig zijn om de opgetreden kostenstijging terug te dringen.
- De adaptiviteit van het toezicht van de Aw. De Aw zal naast toezicht op onderwerpen waarop het in het verleden mis ging en waar kaders en uitgangspunten voor zijn opgesteld ('rule based') ook actueel markttoezicht moeten houden en daar, indien nodig, ook stelling over innemen.
- Geleerde lessen benutten. Zorg voor voldoende expertise, duidelijkheid en tijd om ingrijpende beleidskeuzes uit te voeren. Voer voor de start van een verandertraject altijd eerst een uitvoeringstoets uit.

2 Doeltreffendheid

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in de op de doeltreffendheid van de scheiding DAEB en niet-DAEB, waarmee de opdrachtgever kan vaststellen of de aanpak heeft geleid tot de gewenste resultaten. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de algemene doelen van het beleid, en de opdracht/verantwoordelijkheid die op grond van deze wet voor de verschillende organisaties geldt ten aanzien van de scheiding DAEB en niet-DAEB.

De beleidsverantwoordelijkheid voor de Woningwet ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De doeltreffendheid van het beleid, inclusief de rol die de beschreven scheiding DAEB en niet-DAEB in de Woningwet daarbij speelt, wordt door de minister van BZK geëvalueerd in 2018.

De beleidsdoelen uit de Woningwet zijn vertaald naar verantwoordelijkheden voor verschillende organisaties. Verantwoordelijkheden kunnen in de Woningwet zijn opgenomen, zoals de plicht voor corporaties om te voldoen aan de scheiding. Dit kan ook bij of krachtens de wet, of in lagere regelgeving/besluiten. De vertaling van wettelijke taken kunnen -zoals bij de privaatrechtelijke stichting WSW- ook in reglementen en statuten zijn verwerkt. Voor de mate van doeltreffendheid in dit onderzoek, wordt gekeken naar een aantal spelers die een rol hebben vervuld bij het bereiken van de beoogde resultaten door de corporaties. Hierbij worden de corporaties gezien als de doelgroep, de partij die de scheiding tot stand moest brengen. Dit moesten corporaties doen in afstemming met gemeenten en huurdersorganisaties.

Daarnaast zijn er de organisaties die uitgangspunten, normen, kaders, spelregels en tijdslijnen hebben verzorgd, zodat de corporaties tijdig konden voldoen aan de plicht om DAEB en niet-DAEB te scheiden. Dit zijn BZK, de Aw en WSW.

Er zijn nog organisaties die niet zelf belast zijn met de scheiding en er wel direct mee te maken hebben vanuit hun rol, positie, en verantwoordelijkheid. Dit zijn de Vereniging Toezicht Woningcorporaties (VTW) vanwege de interne toezichthouders en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gelet op het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Vanuit de belangenbehartiging vervullen AEDES en de Woonbond hun rol om mee te praten over de algemene doelstellingen en over wat dit betekent voor het belang van corporaties respectievelijk huurders.

Doelen en aanpak betrokken organisaties

Om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen, wordt gekeken naar de specifieke opdracht die organisaties hebben geformuleerd conform de doelen waar zij ook

“hard” verantwoordelijk voor waren. Dit zijn BZK, de corporaties, de Aw en WSW. Met het oog op deze doelen en bereikte resultaten, wordt antwoord gegeven op de vraag op welke wijze zij deze doelen wilden bereiken en in hoeverre ze zijn bereikt.

2.1 BZK

2.1.1 Doelen Woningwet

De minister van BZK heeft de (stelsel)verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijk beleid. De minister zet in op een goed functionerende woningmarkt en dit wordt bewerkstelligd door kaders waarbinnen alle betrokkenen rondom het wonen kunnen opereren.
Voor het bepalen van de specifieke doelen van BZK ten aanzien van de scheiding tussen DAEB en niet DAEB (periode juli 2015 tot eind 2017) wordt eerst teruggeblikt naar enkele relevante mijlpalen, voordat de Woningwet (formeel: de Herzieningswet Toegelaten instellingen) in juli 2015 werking trad.

Aanloop naar inwerkingtreding Woningwet 2015

Op 5 juli 2012 werd de Woningwet met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken bracht in oktober 2012 het voorlopig verslag uit. De minister voor Wonen en Rijksdienst (heden: de minister van BZK) heeft in maart 2013 aan de Eerste Kamer gemeld dat hij wijzigingen op die wet, in de vorm van een novelle aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Een novelle is een wetsvoorstel dat samenhangt met een wetsvoorstel dat al is ingediend bij de Eerste Kamer. Dit was nodig vanwege relevante wijzigingen in het Europese Mededingingsbeleid en het vrijstellingsbesluit voor diensten van algemeen economisch belang. Met de novelle en de bijbehorende Algemene Maatregel van Bestuur (Het Besluit *toegelaten instellingen volkshuisvesting*: BTIV) werd de eerder ingediende Herzieningswet Toegelaten instellingen die al bij de Eerste Kamer lag, ook in lijn gebracht met het op dat moment nieuwe regeerakkoord (Rutte II) en de afspraken die het kabinet met de branchevereniging van de woningcorporaties (Aedes) had gemaakt.
In het regeerakkoord van Rutte II is opgenomen dat corporaties zich primair moeten richten op hun kerntaak: *het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen*.

Een duidelijke taakafbakening moest voorkomen dat corporaties in commerciële projecten stappen waarvan de verliezen ten koste gaan van het maatschappelijk bestemd vermogen, waarvoor de sector en de staat garant staan. Hierbij gelden de spelregels voor staatsteun. Focus van corporaties op hun kerntaak zou private investeerders daarnaast in een level playing field meer ruimte geven om te investeren in het geliberaliseerde deel van de huurwoningmarkt en de koopwoningmarkt.

De novelle en het *Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting* (BTIV) legden de grondslag voor de latere uitwerking in het beoordelingskader van de Aw. Hierin is beschreven dat een corporatie zich administratief, juridisch of in een mengvorm van administratief en juridisch ('Hybride') kan splitsen in twee aparte bedrijfsonderdelen. Ook werd hiermee duidelijk onder welke voorwaarden corporaties onder een verlicht regime konden vallen.

In de ene tak moesten de zogeheten Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) worden uitgevoerd. Dit zijn de kerntaken waarvoor via geborgde leningen staatssteun gegeven wordt. In de tweede tak werden alle 'niet-DAEB-activiteiten' ondergebracht, zoals de geliberaliseerde- en een deel van de te liberaliseren huurwoningen, winkels en bedrijfspanden. Deze activiteiten moesten binnen een redelijke termijn marktconform worden geherfinancierd.

De minister stelde voorwaarden aan nieuwe niet-DAEB-activiteiten. Die zijn toegestaan, als zij bijdragen aan de uitvoering van de kerntaak, zoals bij herstructurering in stads-en dorpsvernieuwing. Er moet dan eerst worden bekeken of er geen marktpartijen zijn die dezelfde activiteit willen uitvoeren en ook moeten de risico's beperkt zijn.
Het toezicht op de corporatiesector werd versterkt. Het financieel toezicht werd omgevormd tot een onafhankelijke toezichthouder onder ministeriele verantwoordelijkheid: de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat met de Nederlandse Staat als achtervang, de leningen aan de corporaties toetst en borgt, heeft een grotere rol gekregen bij saneringen van woningcorporaties.

Woningwet juli 2015

Per juli 2015 trad de Woningwet in werking, gingen de taken van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) over naar de nieuwe Autoriteit Woningcorporaties (Aw) en kreeg WSW met de Aw een nieuwe toezichthouder.

In 2015 heeft de minister in overeenstemming met Aedes, VNG, de Woonbond en individuele gemeenten, corporaties en huurderorganisaties vier thema's vastgesteld, die de gezamenlijke aandacht krijgen in de periode 2016 tot en met 2019:

1. Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep;
2. Realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad conform de afspraken in het Nationaal Energieakkoord en het Convenant Energiebesparing Huursector;
3. Huisvesten van urgente doelgroepen en;
4. Realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting i.v.m. langer zelfstandig wonen.

De relatie tussen het doel van de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB ligt in het verlengde van de eerste prioriteit. Het maatschappelijk bestemd vermogen van corporaties moet namelijk ten goede komen aan het huisvesten van de doelgroep. Die doelgroep moet kunnen beschikken over betaalbare woningen.
Hoewel er landelijke doelstellingen en kaders gelden, zoekt de minister hierbij naar een evenwicht tussen de kaders die generiek gelden, en de ruimte voor lokale prestaties binnen het gemeentelijke volkshuisvestelijke beleid. Dit blijkt ook uit de wijze waarop huurders en gemeenten bij de scheidingsvoorstellen van de corporaties worden betrokken en de relatie met de prestatieafspraken tussen de corporatie gemeente(n). Dit is uitgebreid beschreven in het hoofdstuk over legitimiteit en samenwerking.

Als randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie van de Woningwet, was draagvlak nodig en moest onuitvoerbaar (bijvoorbeeld te kostbaar of niet inefficiënt) beleid daarop worden aangepast. Hiertoe heeft de minister de betrokken stakeholders schriftelijk/digitaal geconsulteerd of in (ronde tafel)bijeenkomsten uitgenodigd. Deze partijen zijn onder meer branchevereniging Aedes, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging Toezicht Woningcorporaties (VTW) de Woonbond, individuele gemeenten, corporaties en huurderorganisaties en voorheen het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Ook werd een extern bureau gevraagd om een rapport over het effect op de administratieve lasten voor corporaties.

2.1.2 Aanpak

De aanpak van BZK was gericht op het toetsen van eenduidige uitwerkingen conform de Wet- en regelgeving en het geven van toelichting. BZK beoordeelde of uitwerkingen voldeden aan de (geest van de) wet en BZK kon vanuit deze rol worden geconsulteerd.
Alleen op expliciet verzoek van de Aw heeft BZK naar aanleiding van het voorlopig scheidingsvoorstel van Vestia, een faciliterende rol op casusniveau vervuld. Dit gebeurde vanwege de samenloop met het verbeterplan van Vestia en de verschillende lokale volkshuisvestelijke belangen in de regio. BZK had verder geen betrokkenheid bij de inhoudelijke beoordeling van het scheidingsvoorstel.

2.1.3 Resultaten

Resultaten in relatie tot het beleid en de verantwoordelijkheid van BZK voor de scheiding DAEB en niet-DAEB

- Implementatieteam bij BZK dat concrete advies uitbracht over de toepassing van de Woningwet, de Veegwet en aanverwante regelgeving.
- Diverse vormen van communicatie over de scheiding (schriftelijk, online, bijeenkomsten)
- Vaststellen van beoordelingskader scheidingsvoorstellen van de Aw.
- Toetsen van en instemmen met aanpassingen van WSW-richtlijnen.

2.2 Autoriteit Woningcorporaties (Aw)

2.2.1 Doelen

Corporaties zijn verplicht om DAEB en niet-DAEB te scheiden, zij moeten dat doen volgens de uitgangspunten waarop de Aw toetst en beoordeelt.
De Autoriteit woningcorporaties (Aw) ziet er als toezichtsorgaan onafhankelijk op toe, dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak: *zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen*. Hieronder valt ook de bescherming van het maatschappelijk vermogen.

De Aw is ook belast met een aantal andere toezichthoudende taken, waaronder het toezicht op de normen die gelden voor de solvabiliteit en de liquiditeit, het verlenen van goedkeuringen, ontheffingen en zienswijzen voor Woningcorporaties. Het verlenen van de goedkeuring voor het scheiden van DAEB en niet-DAEB activiteiten, is één van deze taken.

2.2.2 Aanpak

In de Woningwet staat omschreven dat de Aw toezicht houdt op rechtmatigheid, governance en integriteit en het financiële toezicht. Voor het toezicht op rechtmatigheid staan specifieke normen opgenomen in de Woningwet. Voor de andere toezichtvelden zijn de normen meer open geformuleerd. De Aw heeft na haar oprichting in 2015 eerst de contouren van toezicht opgesteld. Daarna zijn de normen per deelgebied in 2016 en 2017 nader uitgewerkt. Relevant voor dit traject is het uitwerken en publiceren van het beoordelingskader scheiding DAEB en niet DAEB.

Het scheidingstraject is projectmatig aangepakt door de Aw. Bij het beoordelingskader hoorde daarom ook de mijlpalen waarmee de corporaties stapsgewijs tot een definitief plan moesten komen en de wijze waarop zij gegevens moesten aanleveren. Een uitgebreide toelichting op dit proces en de stappen die daarin ook door de corporaties zijn gezet, zijn opgenomen in het hoofdstuk Doelmatigheid.

2.2.3 Resultaten

Gelet op de verplichtingen voor de corporaties, de verantwoordelijkheden van de Aw en de hiermee samenhangende doelen, zijn de volgende resultaten relevant voor de doeltreffendheid:

- Er was op 21 mei 2016 een definitief beoordelingskader inclusief de uitgangspunten voor het toezicht door WSW, aan de hand waarvan de corporaties de voorlopige voorstellen konden indienen.
- Ter ondersteuning van dit proces zijn informatiebijeenkomsten in samenwerking met andere organisaties gehouden, gezamenlijk Q&A's opgesteld, en toelichtende brieven gestuurd naar corporaties en Aedes.
- Er heeft een interne, procesgerichte evaluatie plaatsgevonden begin 2017 op grond waarvan het proces voor de definitieve aanlevering is aangepast.
- Alle scheidingsvoorstellen zijn voor eind mei 2017 voorlopig beoordeeld.
- Alle ingediende definitieve voorstellen zijn voor januari 2018 beoordeeld en konden per januari 2018 door de corporaties worden geïmplementeerd.
- Bij alle definitieve voorstellen is daarmee voldaan aan de vereisten van aanlevering, waaronder de visie van gemeenten en van huurders en indien nodig de instemming van WSW.
- De meeste woningcorporaties hebben gekozen voor de administratieve scheiding (206), gevolgd door het verlicht regime (116). Er zijn 9 woningcorporaties die hebben gekozen voor een hybride scheiding en 3 corporaties voor een juridische splitsing.
- In totaal zijn 68.191 woningen ondergebracht in de niet-DAEB tak. Samen met de al in het verleden als eigen keuze van de woningcorporaties als niet-DAEB geboekt bezit, heeft de niet-DAEB tak een omvang van 139.556 woongelegenheden. Daarnaast zijn daar 66.002 niet-woongelegenheden ingebracht bestaande uit parkeergelegenheden (ruim 50%), bedrijfsonroerend goed (BOG) en maatschappelijk onroerend goed (MOG).
- De niet- DAEB maakte met 139.556 woongelegenheden bijna 6% uit van het totale bezit van woningcorporaties en DAEB derhalve ruim 94% van dat bezit.
- Er zijn eind maart 2018 in totaal 30 bezwaren bij de Aw binnen gekomen, waarvan 15 bezwaren zich richten op één scheidingsbesluit.

2.3 Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

2.3.1 Doelen

Uit de statuten kan worden opgemaakt dat het doel van WSW is het bevorderen dat toegelaten instellingen zoals omschreven in de Woningwet geld kunnen lenen tegen zo laag mogelijke kosten om hun activiteiten op het gebied van het wonen te kunnen realiseren, waarbij de financiële belangen van de deelnemende corporaties, het Rijk en de gemeenten in acht worden genomen, en daarnaast alle bevoegdheden kan uitoefenen, die de Stichting krachtens de Woningwet heeft.

In eigen woorden geeft WSW aan dat zij zorgen voor optimale financiering van de volkshuisvesting door objectief risicomanagement. Als 'hoeder van de borg' beoordeelt WSW ook de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB. Deze beoordeling staat in het licht van de risico's die deze scheiding en/of splitsing mogelijk met zich meebrengen voor corporaties en voor het borgstelsel als geheel. WSW beoordeelt deze risico's naar aard, omvang, kans van optreden en mate van beheersing door de corporatie. Via het garantieobligo en saneringssteun kan iedere corporatie te maken krijgen met de gevolgen van (te) grote risico's, wat het belang van risicobeheersing voor het collectief benadrukt. De Aw is de toezichthouder op WSW.

2.3.2 Aanpak

Visie, kaders en richtlijnen

Gelet op de doelstelling van WSW: *het borgen van de optimale financiering van de volkshuisvesting*, heeft WSW er belang bij dat er zo min mogelijk juridische splitsingen zijn. Vanuit het perspectief van WSW, vergroot de juridische splitsing namelijk juist het risico voor DAEB. Dit blijkt onder meer uit het feit dat bij een juridische splitsing het onderpand moet worden vrijgegeven. WSW heeft daarom -samen met betrokken stakeholders- ingezet op het legitimeren van de door haar gewenste vorm naast het verlicht regime: *de administratieve scheiding*.

WSW is in een vroeg stadium betrokken geweest bij het toetsingskader van de Aw, dat in mei 2016 werd gepubliceerd. Mede door dit integrale beoordelingskader, kon ook de doelstelling van WSW worden bereikt. Bijvoorbeeld door het opnemen van de te hanteren financiële ratio's. WSW heeft in dit kader de nadruk gelegd op de borgbaarheid van corporaties na scheiding of splitsing.

WSW is ook gebonden aan de vereisten vanuit het Reglement van Deelneming (RvD) en de afspraken met het Rijk, VNG en gemeenten rondom de verhouding tussen de geborgde schuldpositie van de corporatie en de WOZ-waarde van het bij WSW ingezet onderpand (totaal en per gemeente). WSW publiceerde in verschillende documenten haar eigen visie en richtlijnen. Zie voor een verdere beschrijving van deze werkzaamheden ook de paragraaf WSW onder doelmatigheid.

Toetsing, beoordeling en goedkeuring

Er zijn afspraken gemaakt over de momenten waarop WSW een specifieke rol bij het toetsen van de scheidingsvoorstellen had. Zoals de minister van BZK ook richting de Tweede Kamer in december 2016 heeft aangegeven en in 2017 door de Aw en WSW verder is vormgegeven, is er binnen het programma 'verticaal toezicht' kritisch gekeken naar de verdeling tussen het toezicht tussen de twee organisaties. Er is vanwege deze rollen bewust gekozen voor een beperkte rol van WSW bij de administratieve scheidingsvoorstellen. Alleen bij niet levensvatbare tak(k)en of een wijziging in bestaande herstel-of herstructureringsplan(nen), werd WSW betrokken.

Bij de hybride- en juridische splitsingen moest WSW haar goedkeuring geven, zoals bepaald in het Reglement van deelname. Er werd bij beide vormen gekeken naar de borging op geconsolideerd niveau. WSW kreeg volmacht tot vestigingen van pandrecht op aandelen en vordering van corporatie in de woningvennootschap, de vrijgave van onderpand werd verruimd en WSW vroeg aan de corporatie volmacht van woningvennootschap of van de juridische entiteit.

2.3.3 Resultaten

- Naast de juridische splitsing en het verlicht regime werd ook de administratieve scheiding door BZK als legitieme scheidingsvorm beoordeeld.
- Er is een gezamenlijk beoordelingskader met het Aw opgesteld en verschillende (herziene) richtlijnen van WSW, waarmee BZK heeft ingestemd.
- Alle voorlopige scheidingsvoorstellen zijn beoordeeld voor eind mei 2017.
- Nagenoeg alle scheidingsvoorstellen konden per januari 2018 na beoordeling en eventueel goedkeuring door WSW, worden geïmplementeerd door de corporaties.

2.4 De Woningcorporaties

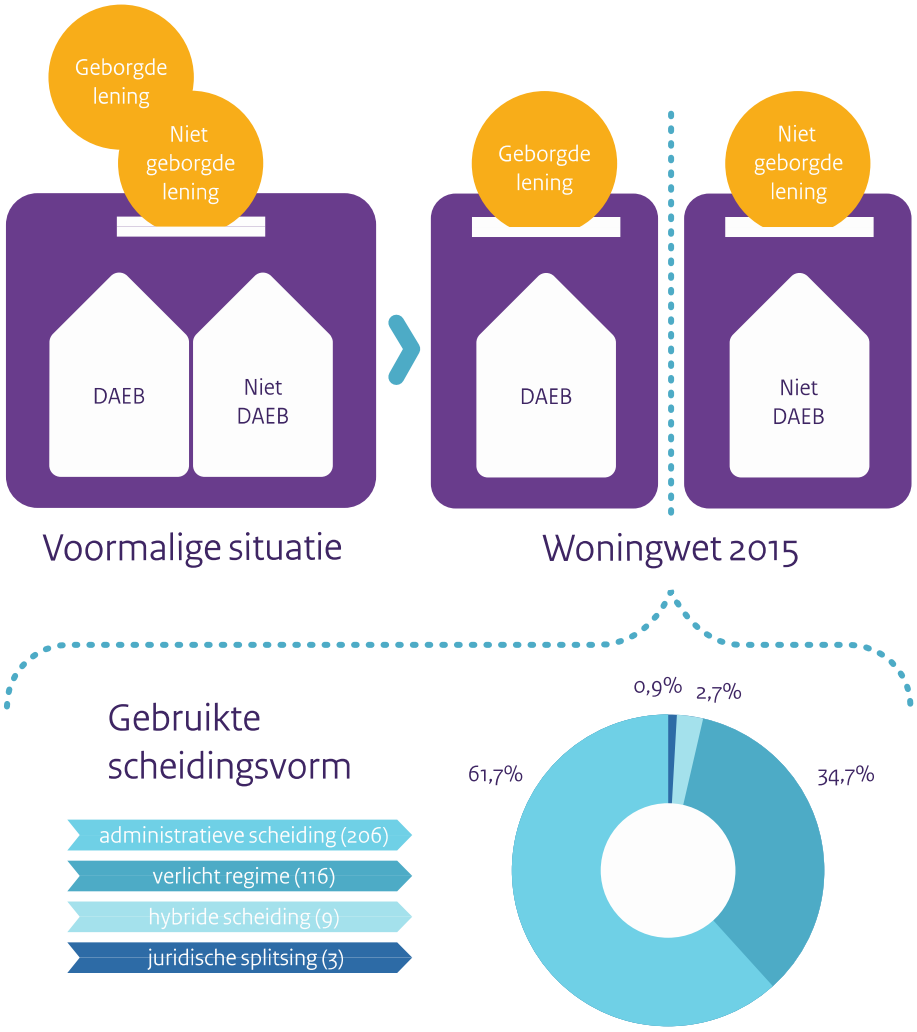
2.4.1 Doelen

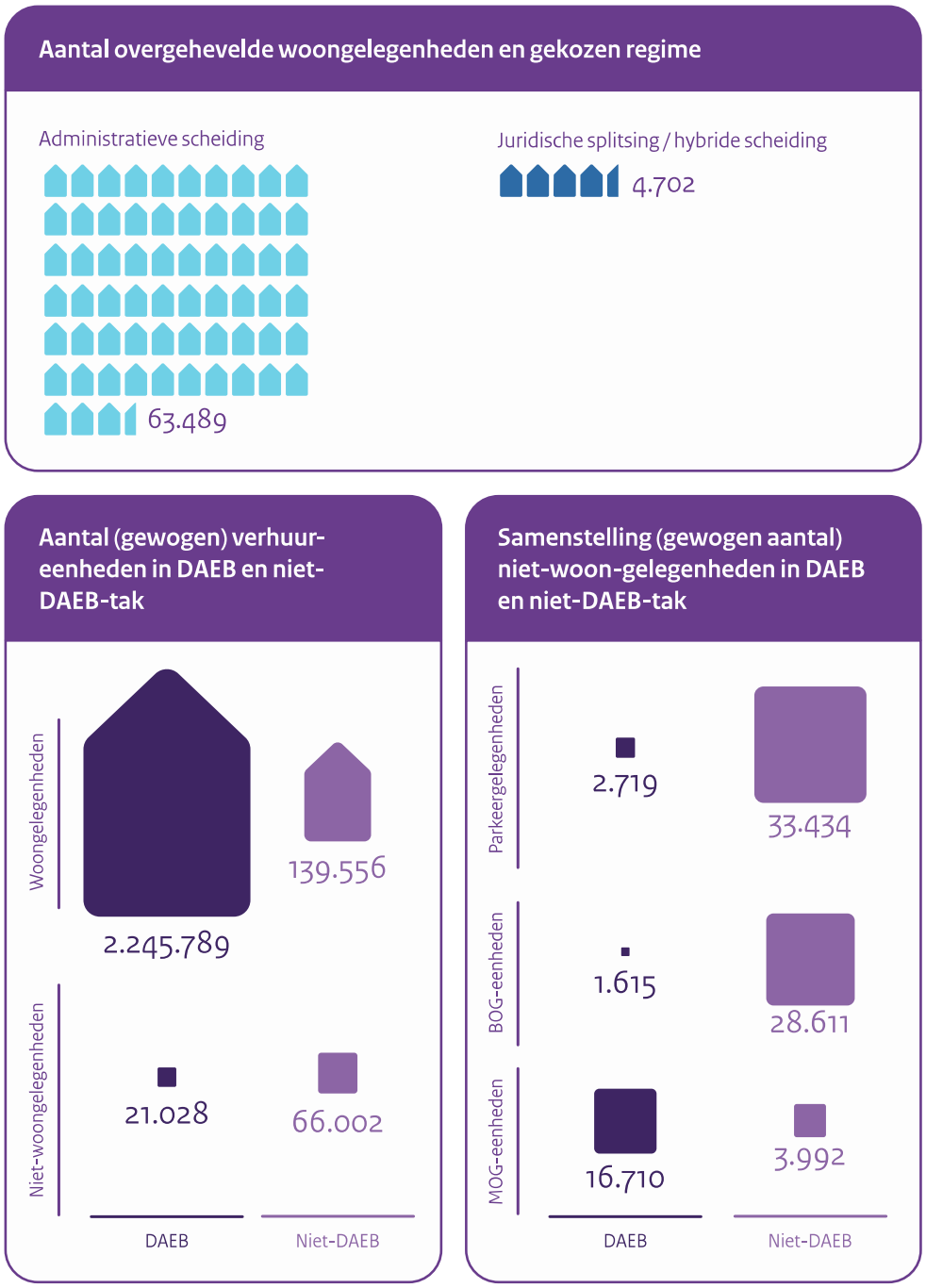
De voornaamste taak van de corporaties om voor januari 2018 aan de plicht tot scheiden van DAEB en niet-DAEB te voldoen, was het binnen de gestelde kaders aan de Aw voorleggen van eerst een voorlopig- en later een definitief scheidingsvoorstel.

2.4.2 Aanpak

De corporaties hebben zich voor de uitvoering van de scheiding – die nader werd geregeld in het uitvoeringsbesluit (BTIV) samen met Aedes ingezet voor een keuze uit meerdere scheidingsmogelijkheden. Dat is gelukt, en vanaf dat moment is het proces verder uitgewerkt en werd hier uitvoering aan gegeven. Hier ligt een belangrijke sleutel voor het tijdig realiseren van de beoogde doelstelling van de Woningwet 2015. Een verdere beschrijving van de aanpak is opgenomen onder het hoofdstuk doelmatigheid.

2.4.3 Resultaten





Bron: Sectorbeeld woningcorporaties Autoriteit Woningcorporaties d.d. 1 februari 2018

Uiteindelijk heeft het traject geleid tot de hierboven weergegeven resultaten. Hierin valt op dat in 94% van de typen scheidingen, er sprake was van een verlicht regime of een administratieve scheiding. Uit de gesprekken blijkt, dat deze keuze vooral is gemaakt om als corporatie een breed integraal volkshuisvestingsbeleid te kunnen blijven voeren.

Een ander veelgehoord motief was het voortzetten van de historische focus op DAEB-activiteiten, waarbij het geringe niet DAEB-deel ondergeschikt was en geen juridisch afgesplitste tak legitimeerde. Deze wensen en dit motief leefden ook breed bij gemeenten en huurdersorganisaties. Zoals ook blijkt uit de positieve zienswijzen; men heeft elkaar daar in gevonden.

2.5 Conclusies doeltreffendheid

- Op enkele corporaties na, die om specifieke redenen uitstel kregen, hebben alle corporaties voldaan aan de plicht om de voorstellen voor de scheiding van hun DAEB en niet DAEB, voor 2018 definitief te hebben en zij per januari 2018 konden implementeren.
- De beoogde focus op de kerntaken, geen weglek van kapitaal voor maatschappelijke activiteiten naar marktgerichte activiteiten en het afwenden van oneigenlijke staatssteun zijn daardoor gerealiseerd.
- Het is nu nog niet vast te stellen wat de effecten zijn van de implementatie van de scheiding op de volkshuisvesting. Ook de effecten op bedrijfsvoering, organisatie en governance van de woningcorporaties worden in de nabije toekomst duidelijk.
- BZK is doeltreffend geweest in het begeleiden van de implementatie van de Woningwet en het BTIV t.a.v. de scheiding DAEB en niet-DAEB. Dat de scheidingsplannen voor 2018 definitief zijn beoordeeld, werd mede mogelijk doordat BZK zich flexibel toonde in de toegestane scheidingsvormen toen bleek dat de corporaties zelf en ook Aedes, de Woonbond en WSW om verschillende redenen bleken te hechten aan de mogelijkheid van een administratieve scheiding.
- De Aw is, gelet op haar rol en taken als toezichthouder, doeltreffend geweest in het bereiken van de beoogde resultaten die ten aanzien van de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, behaald moesten worden: alle ingediende scheidingsplannen van corporaties zijn eind 2018 definitief beoordeeld. Aw en WSW hebben daartoe op verschillende manieren helderheid geboden over de regels van het spel.
- WSW heeft zich effectief gefocust op de scheidingsvoorstellen waar zich de grootste risico's konden voordoen: de juridische- en hybride scheidingen en bij eventueel niet levensvatbare takken.

3 Legitimiteit

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrokkenen die direct of indirect door de plicht tot scheiding van DAEB en niet-DAEB werden geraakt.
Onder 'legitimiteit' wordt gekeken naar de mate waarin er sprake is van democratische en juridische legitimiteit. Dat wil zeggen dat wordt gekeken naar de wijze waarop de doelstelling is uitgewerkt in regelgeving en in hoeverre er voldoende democratische legitimatie is. Onder 'samenwerking' wordt gekeken naar de verantwoordelijkheid en rolopvatting van de betrokken, hoe men keek naar elkaars verantwoordelijkheden en de onderlinge contacten.

Betrokkenen

Als 'hoofdspelers' of sleutelpartijen worden de woningcorporaties, gemeenten, huurdersorganisaties, de Autoriteit woningcorporaties (Aw), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) er in dit hoofdstuk uit gelicht. Zij kregen in het kader van het scheiden van DAEB en niet-DAEB een directe plicht (het scheiden), een rol (het opstellen van een zienswijze), waren verantwoordelijk voor de wet en het beleid of voor het toezicht.

Belangrijke organisaties die verantwoordelijkheden of taken op zich hebben genomen rond de scheiding van DAEB- niet DAEB zijn: Aedes, de Woonbond, de VNG, en de Vereniging toezicht woningcorporaties (VTW).

Veel andere organisaties waren betrokken bij de uitvoering van de plicht tot scheiding. Het betreft onder meer commerciële bureaus voor (juridisch-, organisatie-, financieel-) advies en accountancy. Ook is er sprake van kruisbestuiving van kennis en expertise, omdat er mensen met kennis vanuit de wetenschap ook betrokken als toezichthouder, of er zijn accountants werkzaam voor corporaties die tevens elders toezichthouder zijn.

3.1 Democratische legitimiteit

Bij de democratische legitimiteit wordt gekeken naar de democratische legitimatie op nationaal en lokaal niveau.

3.1.1 Landelijk beleid volkshuisvesting

De Woningwet 2015 werd unaniem aanvaard in beide Kamers. Daaraan ging een intensieve discussie in meerdere debatten vooraf, waarin het wetsvoorstel ook aanmerkelijk werd geamendeerd. Dat uiteindelijk de wet met maximaal draagvlak

de beide Kamers passeerde, geeft aan dat de democratische legitimering op landelijk niveau maximaal was.

3.1.2 Volkshuisvesting op lokaal niveau

De democratische legitimiteit op lokaal niveau gaat over de betrokkenheid van de achterban bij de besluitvorming over de voorgenomen en definitieve splitsing. Uit de Woningwet blijkt dat zowel de bestuurders van corporaties, de betrokken gemeenten, als de commissarissen zich richten op het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. De betrokken belanghebbenden zijn de huurders, de mensen die hiervoor in aanmerking komen en de bewoners.

De democratische legitimiteit bij het proces van de scheiding tussen DAEB en niet DAEB, wordt beschreven aan de hand van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, het activiteiten- en prestatieoverzicht van corporaties en de zienswijzen die huurders en gemeenten konden aanleveren.

Volkshuisvestingsbeleid gemeenten

De maatschappelijke investeringen door corporaties, zijn onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente. De concrete bijdrage van de corporatie aan het volkshuisvestingsbeleid wordt in samenwerking tussen corporatie(s), huurdersorganisatie(s) en de gemeente vastgesteld. Er is een grote diversiteit in hoe gemeenten dit beleid tijdens de periode juli 2015 – januari 2018 vorm hebben gegeven. Voor de scheiding DAEB niet-DAEB was dit relevant, omdat het traject om tot een woonvisie te komen invloed had op de mate waarin er al samenwerking tussen gemeenten, corporaties en huurders tot stand was gekomen. Met andere woorden: als er al discussie was gevoerd over de visie van de gemeente en de inzet van de corporaties, dan was er al een basis voor verdere afstemming over de scheiding.

Een woonvisie heeft uiteindelijk een inhoudelijk effect op de scheiding, omdat de gemeente het scheidingsvoorstel kon toetsen aan de prestatieafspraken conform de woonvisie. Als het scheidingsvoorstel paste binnen de gemaakte prestatieafspraken dan was men daar samen relatief snel uit. Waar prestatieafspraken ontbraken of te vaag waren, was er meer discussie en meer tijd nodig.

Tijdens de interviews werd door corporaties en door gemeenten opgemerkt dat er bij nogal wat gemeenten weinig expertise was om deze toch ook technisch gecompliceerde operatie goed te kunnen behandelen. Dat deze operatie aanleiding is geweest voor gemeenten om hun expertise en hun capaciteit te versterken, wordt in de interviews als positief gewaardeerd. Kennelijk was die expertise en capaciteit soms ver weggezakt.

Op veel plaatsen is er sprake van grote woningbouwverenigingen die in vele gemeenten werkzaam zijn, of van grote gemeenten waarin diverse woningbouwverenigingen werkzaam zijn.
Scheidingsvoorstellen op individuele corporatiebasis leiden dan niet per definitie tot een optimaal volkshuisvestingsrendement. In de evaluatie is gebleken dat men in die gevallen heeft gezocht naar het gemeenschappelijk maken van de scheidingsvoorstellen. Daardoor werd het geheel van de scheidingsvoorstellen in dezelfde gemeente passend gemaakt op het totaal van de gemeentelijke prestatieafspraken en konden toch corporaties afhankelijk van hun bezit en de woningmarktomstandigheden ter plekke hun scheidingsbesluit differentiëren. In de meeste gevallen is men daar goed uitgekomen, waardoor het draagvlak bij alle betrokkenen toenam

Activiteitenoverzicht en prestatieafspraken corporaties

In het jaarlijkse activiteitenoverzicht van corporaties zijn de voorgenomen activiteiten opgenomen van de corporatie. In de financiële onderbouwing bij dit overzicht, laat de corporatie zien welke investeringsruimte er is om aan het lokale volkshuisvestingsbeleid te voldoen. Over het activiteitenoverzicht heeft de corporatie advies gevraagd aan huurders. De gemeente krijgt hiermee ten opzichte van de situatie voor de Woningwet 2015, een betere informatiepositie.

Corporatie(s), gemeente en de huurdersorganisatie(s) gaan aan de hand van het volkshuisvestingsbeleid en het activiteitenoverzicht met elkaar in gesprek over het maken van prestatieafspraken. Deze werkwijze betekent dat op lokaal niveau de drie partijen gelijkwaardig aan tafel zitten.

Zienswijze gemeente en huurders

De democratische legitimiteit ofwel de zeggenschap van gemeenten en huurders bij de scheiding DAEB niet-DAEB, is concreet vormgegeven door de zienswijzen die zij konden leveren bij een scheidingsvoorstel van een corporatie.
De Aw heeft in totaal (bij de voorlopige en definitieve beoordeling van de scheidingsvoorstellen) ruim 1500 zienswijzen ontvangen.

Type scheiding	Type organisatie	Totaal aantal zienswijzen ontvangen door AW
Administratief	**Gemeenten**	1027
administratief	**Huurders**	405
Hybride	**Gemeenten**	54
Hybride	**Huurders**	18
Juridisch	**Gemeenten**	33
Juridisch	**Huurders**	11
Verlicht regime	**Gemeenten / huurders**	0

Op basis van deze beoordeling en op grond van de gevoerde gesprekken, werd vastgesteld dat gemeenten van de mogelijkheid een zienswijze uit te brengen veelvuldig gebruik hebben gemaakt, namelijk in totaal (bij het voorlopig voorstel, eventueel ook bij het definitieve voorstel) 1114 keer.
Ten aanzien van de zienswijze van huurders is geconcludeerd dat zij dit minder frequent dan gemeenten hebben gedaan, namelijk 434 keer. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de huurders van een corporaties reageerden op 1 voorstel, terwijl gemeenten met meerdere scheidingsvoorstellen van verschillende corporaties te maken konden krijgen.

De corporaties droegen de verantwoordelijkheid om de huurders en gemeenten te betrekken bij hun scheidingsvoorstellen. De Aw heeft er daarom voor gekozen om haar schriftelijke reactie op de voorlopige en definitieve scheidingsvoorstellen ook in afschrift te versturen naar de betrokken gemeente(n) en huurdersorganisatie(s).

Er was geen bezwaar mogelijk nadat de voorlopige scheidingsvoorstellen door de Aw waren beoordeeld, omdat dit geen besluit was volgens de Algemene wet bestuursrecht. De Aw heeft de gemeenten of huurders die toch (niet formele) bezwaren kenbaar maakten in veel gevallen gehoord/gesproken.nDe vragen die na het voorlopig oordeel bij bijvoorbeeld bij gemeenten of huurders leefden, waren er op gericht om kenbaar te maken dat hun zienswijze onvoldoende was verwerkt in het ingediende scheidingsvoorstel. Het horen van partijen door de Aw was niet formeel, niet inhoudelijk en niet gericht op het herzien van haar oordeel, maar op het geven van een toelichting op het beoordelingskader en de afweging die de Aw moest maken. Als er reacties binnen kwamen op het voorlopige scheidingsvoorstel, adviseerde de Aw de corporatie om voor haar definitieve voorstel opnieuw in overleg te treden met de lokale partijen: de gemeenten en huurders. Door deze werkwijze en opstelling is juridisering van het proces binnen de Aw voorkomen.

Huurders

Huurders gaven aan dat zij het geven van een zienswijze in het kader van de democratische legitimiteit erg waardevol vonden. Vooral het beoordelen of voldoende sociale huurwoningen beschikbaar zouden blijven werd door hen belangrijk gevonden en daaraan werd door hen dan ook de meeste aandacht besteed. Maar ook gaven zij in gesprekken aan dat de materie erg complex was. Het bleek moeilijk om alle aspecten van een scheidingsvoorstel te doorgronden en te doorzien wat de bedoeling of het beleid van de corporatie nu precies was. Of zij konden niet overzien wat de consequenties van de gepresenteerde cijfers waren en wat het voor hen op de lange termijn zou betekenen.

Quote

Voorzitter huurdersvereniging over de zienswijze van huurders: “Om eerlijk te zijn dacht ik, de corporatie had vooral sociale huurwoningen. In het voorstel voor scheiding gingen er maar een paar eenheden naar niet- DAEB. Wat moet ik er dan als huurder verder nog van vinden? Ze hadden ook haast met het traject, dus ik was snel akkoord. Er zat verder geen visie of toelichting van de corporatie bij, maar ze hebben er zelf vast goed over nagedacht ”.
En een bestuurder van een corporatie: “Huurders komen niet aan de balie vragen om een DAEB-woning”.

Hoewel er bijvoorbeeld door de Woonbond een informatiebijeenkomst was georganiseerd, bleef het vanwege de benodigde kennis en inzicht (o.a. financieel, organisatorisch, strategisch beleid) meestal bij een zienswijze van huurders op hoofdlijnen. Communicatie met de achterban over dit onderwerp was ook moeizaam. Huurdersorganisaties hadden moeite om de techniek en consequenties van een scheidingsvoorstel te doorgronden. Als ze dit vervolgens aan hun achterban wilden overbrengen, kwam er weinig tot geen verdere input vanuit huurders op het voorstel.

De huurderorganisaties gebruikten in het algemeen de prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie als houvast voor hun eigen zienswijze. Het was niet vanzelfsprekend voor huurdersorganisaties om hun zienswijze af te stemmen met de gemeente(n), die ook tot een zienswijze moesten komen. Wanneer dit wel gebeurde, was er doorgaans sprake van een situatie waarin de afstemming tussen de partijen vaker had plaatsgevonden. Bijvoorbeeld vanwege gesprekken over de woonvisie, activiteitenoverzicht en prestatieafspraken.

Wanneer een scheidingsvoorstel voldeed aan de gemaakte afspraken over het gewenste/minimale DAEB-deel, dan waren huurders in veel gevallen akkoord en vond men het niet altijd noodzakelijk om dit vast te leggen in een zienswijze.

3.2 Conclusies maatschappelijke legitimiteit

3.2.1 Conclusies maatschappelijke legitimiteit bij huurders

1. Huurders kregen door het geven van hun zienswijze ten aanzien van de scheidingsvoorstellen meer zeggenschap, positie, invloed, inzicht en daardoor meer vertrouwen, waardoor de maatschappelijke legitimiteit ook zou toenemen. Deze zienswijze heeft echter bij veel scheidingsvoorstellen door gebrek aan kennis, expertise en ervaring, niet tot een grotere maatschappelijke legitimiteit geleid.

2. Er kan worden gesteld dat de huurders vanuit de Woningwet 2015 een rol bij de scheiding DAEB niet DAEB hebben kregen, waarvoor zij niet adequaat waren toe- en uitgerust. Het is de vraag in hoeverre deze taakvolwassenheid, gelet op de belangen van de huurders ook van hen verwacht kon worden.

3. Hoe meer huurders vanuit de achterban bijdragen aan een zienswijze als collectief, hoe groter de maatschappelijke legitimiteit. In het verlengde van de vorige conclusie, verliep ook de communicatie met de achterban van huurdersorganisatie moeizaam, door de technische aard van het onderwerp (“onder de motorkap”). Hiermee was er sprake van een dunne maatschappelijke legitimiteit.

4. De betrokkenheid van huurders bij het activiteitenoverzicht van een corporatie en de prestatieafspraken tussen gemeente en een corporatie was geen onderwerp van het onderzoek. Er kan slechts voorzichtig worden opgemerkt dat ook voor deze onderwerpen een bepaalde mate van toe- en uitrusting van huurders, zal bijdragen aan het vergroten van de vanuit de Woningwet 2015 gewenste maatschappelijke legitimiteit.

3.2.2 Conclusies maatschappelijke legitimiteit bij gemeenten

- De maatschappelijke legitimiteit door de rol van gemeenten is aanzienlijk toegenomen, niet alleen door de zienswijze ten aanzien van de scheidingsvoorstellen, maar mede door de samenhang ervan met het volkshuisvestingsbeleid, het activiteitenoverzicht en de prestatieafspraken.
- Er is meer sprake van wederzijdse afhankelijkheid doordat er gezamenlijke doelen en resultaten moeten worden vastgesteld. Gemeenten zijn nog niet overal een gelijkwaardige partner van corporaties vanwege ongelijke kennis, ervaring of expertise, maar er liggen nu kansen om hier, vanuit de gemeenten verder in te investeren.
- Het is voor gemeenten veel duidelijker geworden wat precies de omvang van het DAEB en niet-DAEB bezit van een corporatie is. Dit draagt bij aan inzicht en vertrouwen.
- In algemene zin is de informatiepositie van de gemeenten vanuit de corporaties sterk verbeterd, met name ook op financieel gebied. Dit kan worden gezien als het voldoen aan een randvoorwaarde voor het bereiken van meer maatschappelijke legitimiteit.

3.3 Juridische legitimiteit

Gelet op de discussies over de kerntaak van de woningcorporaties, hun rol bij de maatschappelijk opgaven in het domein wonen en de wijze waarop zij deze taken financieren, vergt een daarmee samenhangende ingreep in het functioneren van de corporaties een stevige legitieme fundering. Die fundering is allereerst een juridische legitimering in de uitwerking in wet en andere regelgeving.

De aanleiding voor de scheiding van DAEB en niet DAEB op grond van de Woningwet 2015, is te verklaren vanuit een behoefte aan een sterkere legitimiteit voor het handelen en optreden van woningcorporaties. Ook vanwege de kerntaak van de corporaties en de geborgde lening voor die taak. Legitimiteit wordt, gelet op de Europese kaders voor staatssteun en behoefte om de corporaties een wettelijke basis te geven, hier gezien als juridische legitimiteit. In de volgende tekst, geschreven door A.M. Donner werd in 1975 een duiding gegeven die ook nu nog treffend weergeeft hoe de juridische legitimiteit kan worden gezien.

“Legitiem is voor een jurist niet een woord als ’zoet’ of ’geel’, maar de geladen verwijzing naar iets dat boven hem en de betrokkenen staat, meestal de wet, soms een rechtsbeginsel, een enkele maal de rechts-idee. Hij zoekt, wanneer de meningen of belangen botsen, naar een punt van waaruit kan worden beslist, wat recht is — dat moet een punt zijn van waaruit hij op de één en op de ander appelleren kan; een punt dat in zekere zin buiten of boven hem ligt, om het maar boudweg te zeggen, een gezag of een recht, dat verbindend is en onderwerping vergt.”

Ten aanzien van de scheiding DAEB en niet-DAEB werd tijdens de evaluatie duidelijk dat de Woningcorporaties niet twijfelen aan de juridische legitimiteit ervan: zij “onderwerpen” zich er aan. De striktheid waarmee Nederland de regels voor staatssteun interpreteert, wordt door hen wel ter discussie gesteld. Met deze kritiek op de striktheid wordt door de corporaties bedoeld, dat de gestelde grenzen strikter en daarmee bedoelen zij meer belemmerend zijn gekozen door de Nederlandse overheid dan in andere Europese landen is gebeurd. En dat in de andere Europese landen ook niet is geconcludeerd door de Europese Commissie tot ongeoorloofde staatssteun.

Tegelijkertijd wordt door de corporaties de noodzaak van ingrijpen niet betwist. Door incidenten was een tijdgeest ontstaan waarin ingrijpen onontkoombaar was en nieuwe duidelijkheid over de grenzen van de activiteiten van corporaties gegeven moest worden. Zowel tijdens de gespreksronde als bij het bestuderen van rapporten en Kamerstukken, bleek dat ook de publieke opinie wees naar de noodzaak om iets te doen aan de juridische legitimiteit van corporaties. Dit is waarschijnlijk versterkt door incidenten, de parlementaire enquête en berichtgeving in de media.

Tijdens de interviews werd naar voren gebracht dat de uitkomst van de scheiding, uitgedrukt in percentages (totaal bezit van DAEB en niet-DAEB) laat zien, dat corporaties zich al voor het overgrote deel richtten op haar kerntaak, en zich daarbij hielden aan de financiële spelregels. Corporaties geven aan dat dit ook blijkt, omdat incidenten en faillissementen uitzondering op de regel vormen. Er werd door corporaties in de gesprekken verzucht dat deze scheiding blijkbaar nodig was, om het “goede gedrag” van de corporaties te bewijzen en de schijn van onrechtmatig handelen weg te nemen. Daarnaast wordt, gelet op de ernst van de incidenten ook begrip getoond voor het aantrekken van de touwtjes.
Het wordt door de geïnterviewde personen positief gewaardeerd, dat het nu transparanter en duidelijker is geworden dat de scheidslijn ziet op gescheiden taken, op aparte kaders en het toezicht daarop. Al met al was bij de corporaties meer sprake van het accepteren van de gecreëerde wetgeving dan van het toejuichen daarvan.

De Woningwet 2015 is verder uitgewerkt in het besluit BTIV, waarin de uitgangspunten voor de scheiding werden opgenomen.

De Aw heeft deze uitgangspunten weer vertaald naar een beoordelingskader scheiding DAEB en niet-DAEB. De legitimering is in de uitwerkingsfase na de Woningwet vergroot, doordat er gesproken werd over de uitbreiding van de type scheidingvormen die werden toegestaan. In die fase is duidelijk geworden, dat er vier scheidingsvormen mogelijk zouden zijn: een licht regime, een administratieve scheiding, een hybride scheiding en een juridische scheiding. Bovendien is bepaald dat het zou moeten gaan om woningen boven 710 euro huur per maand, waardoor niet een al te groot deel van de woningvoorraad zou worden geraakt. Hieruit wordt duidelijk, dat woningcorporaties binnen de grenzen van de wet voldoende ruimte kregen om die keuze te maken, die het best bij hen paste. De “rekkelijken” zijn tevreden met de mogelijkheid voor het verlichte regime en de administratieve scheiding. De “preciezen” zijn van mening dat de juridische scheiding het beste sluitstuk is van de bedoeling van de Woningwet 2015, omdat hiermee ook het verhaalsrecht is gesplitst.

Ondanks de gepleegde uitwerking bleek, dat het proces haperde en dat het beoordelingskader vele vragen opriep, waardoor de voortgang stagneerde en het toch al krappe tijdspad nog verder onder druk kwam te staan. Dit heeft geleid tot verduidelijkende correspondentie, en tot het publiceren van Q&A’s waarin die verduidelijkingen werden gedeeld met alle betrokkenen. Belangrijke vragen werden pas in mei 2017 beantwoord d.w.z. iets meer dan een half jaar voor de einddatum van de scheiding ultimo 2017. Daar hebben de corporaties veel last van gehad en dat heeft hun vertrouwen in de operatie verminderd. Veel corporaties gaven in de gesprekken aan, dat zij vanwege de politieke tijdgeest niet de ruimte hebben gevoeld hun medewerking ter discussie te stellen. Toen de duidelijkheid over de uitvoering en voorwaarden in voldoende mate was gekomen, kwam in de ogen van de meeste gesprekspartners de Aw in een positievere en meer constructieve rol. Het aantal bezwaarschriften bij de definitieve scheidingsbesluiten is uiteindelijk dan ook beperkt geweest en de hele operatie is - op enkele gefundeerde uitstelsituaties na- ook binnen de gestelde termijn voltooid. Dat de operatie binnen de termijn gerealiseerd kon worden komt ook doordat de voorlopige scheidingsbesluiten niet vatbaar waren voor bezwaarschriften. Vermoedelijk is daardoor tussentijdse juridisering voorkomen. Door de mogelijkheid van bezwaartermijnen zou het proces zijn gaan stagneren. In plaats van een discussie tegenover elkaar, werd men nu daardoor aangemoedigd de dialoog voort te zetten met elkaar.

3.3.1 Conclusie juridische legitimiteit

De juridische legitimiteit is ondanks de aanvankelijke kritiek en ondanks de langdurige onzekerheid over de uitwerking per saldo voldoende.

3.4 Samenwerking

In dit onderdeel staat de samenwerking tussen de betrokken partijen centraal. Vanwege de bijzondere rol die de Autoriteit woningcorporaties (Aw) bij het scheidingstraject heeft vervuld, wordt de samenwerking van de Aw en de corporaties, apart beschreven. Daarna wordt de samenwerking tussen overige betrokkenen beschreven: de gemeenten, huurders, corporaties, WSW en het ministerie van BZK.

3.4.1 Rol en samenwerking Autoriteit woningcorporaties (Aw)

De beoordeling van deze samenwerking wordt geknipt in twee fasen, omdat tijdens de interviewronde werd aangegeven dat de samenwerking tussen juli 2015 en december 2017 verschillend is ervaren.

1.Fase van oprichting, inrichting en kaders (juli 2015 – november 2016)

2.Fase van toetsing en beoordeling (december 2016 – december 2017)

3.4.2 Fase 1, Oprichting, inrichting en kaders (juli 2015 – november 2016)

Bij de oprichting en inrichting van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) vanaf juli 2015, moest de Aw zich zowel intern organiseren, als het DAEB-scheidingsproject projectmatig opzetten. Naast het opzetten van de interne organisatie en de bemensing ervan, mocht er geen tijd verloren gaan omdat de scheiding tussen

DAEB en niet-DAEB voor januari 2018 moest worden gerealiseerd. Hier stond vanuit de politiek flinke druk op: de Aw moest presteren en de corporaties moesten dit volbrengen.

Als belangrijkste mijlpalen binnen deze fase worden het beoordelingskader genoemd, de informatiebijeenkomsten en de vele handleidingen en werkwijzen om dit traject in goede banen te leiden, voordat de Aw aan het toetsen en beoordelen kon toekomen. In deze fase moest de Aw naast de corporaties met veel partijen samenwerken, zoals met BZK en WSW, om onder de nodige tijdsdruk doelen en resultaten te behalen.

Tijdens de interviewronde werd aangegeven dat de eerste fase zich qua samenwerking kenmerkte door de ogenschijnlijke houding van de Aw op het zijn van een 'autoriteit', als onafhankelijke partij die naast of boven de corporaties staat. In deze periode werd duidelijk hoe de Woningwet zich vertaalde in de spelregels die bij de scheidingsvormen werden gehanteerd (de verschillende vormen waarin de scheiding vormgegeven kon worden, de grens van €710,68) en konden corporaties zich steeds concreter richten op de gestelde kaders. Een aantal corporaties die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, vonden de Aw hierin te lang te afstandelijk opereren. Zij hadden verwacht dat de Aw hen vanaf het begin meer zou bijstaan, als een partner in het traject. Partijen hadden op zich wel begrip voor de samenloop van taken en verantwoordelijkheden bij de Aw, maar voelden zich te veel op afstand staan, als lijdend en vooral uitvoerend voorwerp.

3.4.2.1 Conclusie samenwerking Aw en corporaties, fase 1

- Er kan worden geconcludeerd dat de rolopvatting en de houding van de Aw getoetst werd aan verschillende verwachtingen. Daardoor is de samenwerking met de Aw ook heel verschillend ervaren. De teneur was aanvankelijk negatief en werd later positiever.
- De corporaties en toezichthouders hebben ervaren dat het beoordelingskader uiteindelijk een minder strak korset vormde, dan waar men na de inwerkingtreding van de Woningwet voor vreesde. Deze vrees heeft invloed gehad op de ervaring dat samenwerken met de Aw moeizaam ging.

3.4.3 Fase 2, toetsing en beoordeling (december 2016 – december 2017)

De tweede fase kenmerkt zich vooral door de nadere toelichting van de Aw op het beoordelingskader van mei 2017, en het indienen van de voorlopige en de definitieve scheidingsvoorstellen door de corporaties. Beide voorstellen heeft de Aw getoetst en beoordeeld.

In december 2016 en januari 2017 waren er flinke problemen t.a.v. de aanlevering van gegevens in Corpodata; de informatievoorziening waarmee corporaties bedrijfsgegevens digitaal bij de Aw aanleveren. De corporaties moesten op dat moment de prognose- informatie (dPI) en voorlopige scheidingsvoorstellen voor 1 januari 2017 bij de Aw aanleveren.

In deze fase van toetsing en beoordeling wordt er voor de samenwerking onderscheid gemaakt tussen twee vormen van scheidingen:

Het verlicht regime en de administratieve scheiding enerzijds (a), en anderzijds de juridische en hybride scheiding (b).

a. Verlicht regime en administratieve scheiding

In maart 2017 stuurde de Aw een brief naar de corporaties. Er werd onder meer ingegaan op de problemen met het aanleveren van informatie in Corpodata en hoe de Aw dit wilde gaan oplossen. Vanuit veel corporaties werd deze “excuusbrief” als een kantelpunt ervaren. Het kantelpunt betrof dan – naast de wijzigingen in het proces en de planning- met name een verbetering van de onderlinge verhoudingen en van de samenwerking. Corporaties hebben door deze brief ervaren dat de Aw zichzelf niet boven partijen plaatste, maar net als de corporaties tegen problemen aan liep, de hand in eigen boezem stak waar dat nodig was, en de problemen met alle mogelijke middelen te lijf wilde gaan. Blijkbaar werd in deze brief de juiste toon gevonden en kon er vanuit een nieuw vertrekpunt weer beter worden samengewerkt.

In mei 2017 stuurde de Aw een brief naar Aedes die meteen online wordt gedeeld, met antwoorden op vragen die door Aedes namens corporaties over de beoordeling van de voorlopige scheidingsvoorstellen waren gesteld. Het voorbeeld dat het sterkste tijdens de interviews naar voren kwam, betrof de discussie over de vraag of woningcorporaties vanuit haar niet-DAEB bezit, woningen structureel voor een lager huurbedrag dan € 710,68 mocht verhuren. Hiermee konden de corporaties namelijk aan prestatieafspraken voor het DAEB deel voldoen met woningen in het nieuwe niet-DAEB bestand. Tijdens de interviewronde werd deze toelichting van de Aw door meerdere corporaties aangehaald als voorbeeld van de verbeterde samenwerking, waarbij de Aw oog had voor de details die corporaties nodig hadden voor de afstemming met gemeenten. Hoewel corporaties, huurders en gemeenten over die inhoudelijke afweging en toelichting ook begin 2018 nog discussie voerden, werd de toelichting van de Aw als constructief ervaren.
De Aw heeft er voor gekozen om de reacties op de voorlopige en -in aanvulling op het beoordelingskader ook de definitieve voorstellen-, in afschrift naar de betrokken gemeenten en huurdersorganisatie te sturen die een zienswijze hadden ingediend. Deze communicatie werd door betrokken als positief ervaren, omdat alle partijen over dezelfde informatie beschikten.

Hoewel dit niet direct een persoonlijke vorm van samenwerking betekent, was dit wel constructief voor de betrokken partijen.

b. Juridische scheiding en hybride scheiding

De samenwerking met de Aw is ten aanzien van deze vormen van splitsing moeizamer verlopen, ook tijdens de tweede fase. De toelichting in de brieven van maart en mei 2017, heeft ten aanzien van specifieke (meestal juridische) vraagstukken niet de gewenste helderheid gegeven. De samenwerking betrof hierbij een samenspel tussen meerdere afdelingen binnen de Aw, die net als de betroffen corporaties zoekende waren.
Als voorbeeld werd aangegeven dat de afdeling “vergunningen” van de Aw, anders tegen materie aan kon kijken of qua houding anders omging met een vraag dan vanuit de afdelingen “accountmanagement” of “toezicht” van de Aw. Ook werd hierbij opgemerkt dat de afstemming vanuit de Aw met BZK over de interpretatie van de Woningwet, een factor was die invloed had op de contacten en samenwerking met de Aw. De tijd die hierdoor verstreek, gaf niet alleen de nodige tijdsdruk maar betekende soms ook veel extra kosten voor de corporatie: *“zolang de BV niet kan worden opgericht, kun je ook geen transacties doen”.*

Quote
“Door onze juridische scheiding voldeden we volgens ons optimaal aan de geest van de Woningwet. Meer dan de andere scheidingsvormen. Dit heeft ons echter heel veel tijd, geld, doorzettingsvermogen en moeite gekost. We moesten steeds bakkeleien met de Aw. Het beste jongetje van de klas, kreeg straf! ”.

Een corporatie gaf aan dat de samenwerking eigenlijk pas in de laatste weken van 2017 als meer positief werd ervaren, toen alles duidelijk was en de Aw daarop gefocust en betrokken was. Mede door de moeizame samenwerking met de Aw moest er veel tijd, geld en moeite worden gestoken in het traject om tot een juridische- en hybride scheiding te komen. Vanuit een andere corporatie werd aangegeven dat er steeds heel bewust gelet werd op de “tone of voice” in de correspondentie naar de Aw, zodat ze geen emoties (frustratie) over de inhoud ventileerden en zakelijk vooruit zouden komen.

3.4.3.1 Conclusies samenwerking Aw en corporaties

Fase 2 a (verlicht en administratief)

- De corporaties die met de Aw te maken hadden ten aanzien van deze vormen van scheiding, hebben de samenwerking met de Aw tijdens de tweede fase als prettig en constructief ervaren.
  Hoewel de planning nog krapper was geworden door problemen met Corpodata,
  was in deze fase toch meer duidelijkheid over de spelregels en meer vertrouwen in de goede afloop.
- De Aw heeft ook geïnvesteerd in het informeren van de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties. Dit heeft bijgedragen aan de samenwerking tussen deze partijen.

Fase 2 b (Juridische scheiding (aantal 8) en hybride scheiding (aantal 3)

- De samenwerking tussen corporaties en de Aw werd gekenmerkt als een zoektocht met de nodige hobbels in de weg.
- Het is de vraag in hoeverre de complexiteit van deze scheidingen, de vragen die over en weer kwamen en de flinke tijdsdruk die er was, wel konden leiden tot een ‘prettige samenwerking’. Waarschijnlijk was constructief hierbij het hoogst haalbare, maar dit is niet overal zo ervaren.

3.4.4 Rol en samenwerking Ministerie van BZK

Het ministerie van BZK is een relevante speler bij het scheidingstraject vanwege haar brede verantwoordelijk voor beleid en regelgeving voor de huurmarkt, de woningcorporaties en de koopmarkt. Vanuit het departement wordt gewerkt aan concrete beleidsvoorstellen op basis van feiten en analyse en inzicht in het politieke krachtenveld. Medewerkers staan in contact en overleggen met de buitenwereld. Het beleid is met prioriteit gericht op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor iedereen in Nederland die een woning zoekt, op de betaalbaarheid van woningen voor lage inkomens, gericht op de volkshuisvestelijke publieke taak van woningcorporaties, op de financiering vanuit vastgoed- en kapitaalmarkt en op de hypotheekrenteaftrek.

Zoals ook in het hoofdstuk doeltreffendheid is beschreven, heeft BZK geïnvesteerd in samenwerking om draagvlak te krijgen voor de Woningwet. Dit kwam tot uiting in overleggen, consultaties van de concept-wet, de novelle, en besluiten. Organisaties werden betrokken in (ronde)tafelbijeenkomsten en soms is om expliciet advies gevraagd. Tijdens de periode waar dit onderzoek zich op richt (juli 2015 tot december 2017), was de samenwerking niet meer gericht op draagvlak, maar op

het eenduidig en uniform toepassen van de wet- en regelgeving. Ook werd geconstateerd dat een aanpassing nodig was in de Veegwet.

3.4.5 Rol WSW als “hoeder van de borg”

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) heeft bijgedragen aan het beoordelingskader voor de scheiding van DAEB-niet DAEB, dat in mei 2016 door de Autoriteit woningcorporaties werd gepubliceerd.

In september 2016 kwam er een apart document waarin WSW haar visie op de scheiding van DAEB en niet-DAEB bekend maakte. WSW heeft de scheiding en/of splitsing beoordeeld op de risico’s die dit met zich meebrengen en in hoeverre het risicoprofiel van een corporatie er door veranderde. Risico’s hoeven niet alleen een corporatie te raken, maar kunnen ook iets betekenen voor het borgstelsel – de collectiviteit van corporaties.

Omdat er minder dekking in de borg achterblijft bij een juridische splitsing, heeft WSW hier een aparte richtlijn voor opgesteld. Voor de administratieve splitsing of de corporaties met een verlicht regime, golden naast het toetsingskader geen aanvullende richtlijnen.
WSW heeft tijdens dit traject alleen plannen voor administratieve scheiding beoordeeld, indien de AW hiertoe aanleiding zag. De aanleiding vloeide dan voort uit noodzakelijke herstelmaatregelen vanwege de levensvatbaarheid, of met het oog op aanpassingen in herstel-/structureringsplannen. Bij juridische splitsingen of voorgenomen hybride scheidingen werd WSW gelijktijdig met de Aw betrokken. Dit kwam doordat WSW de plannen altijd moest goedkeuren op basis van haar Reglement van Deelneming.

WSW is voorstander van de lichte of administratieve scheiding omdat dit bezien vanuit de financiële soliditeit van de toegelaten instelling als geheel het meest optimaal is.

3.4.5.1 Conclusies samenwerking met BZK en WSW

Tijdens de interviewronde kwamen er over de scheiding DAEB en niet-DAEB geen bijzondere aandachtspunten of knelpunten naar voren met betrekking tot de samenwerking met WSW of met BZK.

- Voor WSW geldt dat betrokkenen zowel voor de scheiding als tijdens het proces op de hoogte van de rol en verantwoordelijkheden van WSW waren. Ten aanzien van de financiële toetsing werd in de scheidingsoperatie in essentie al de bestaande methodiek gehanteerd.

- Voor BZK geldt dat, zoals ook in het hoofdstuk doelmatigheid is beschreven, de samenwerking is verlopen conform de verwachtingen die er waren.

3.4.6 Rol Aedes, VNG en Woonbond

Aedes heeft zich met name gemanifesteerd in de periode waarin de Woningwet 2015 gestalte kreeg. Toen eenmaal helder was wat met de wet beoogd werd, heeft Aedes dat ook gesteund en uitgedragen. Verder heeft Aedes zich toen en ook daarna gericht op het bereiken van een arrangement, waarin gegeven de wet er voldoende ruimte zou zijn voor corporaties om een passend scheidingsarrangement te kiezen. Toen er onduidelijkheid bleek over het beoordelingskader, heeft Aedes zich met succes ingezet om verhelderingen te krijgen. Aedes heeft dus een positief kritische positie ingenomen en daarmee bevorderd dat er een werkbaar arrangement uit is gekomen. Aedes maakt zich voor de toekomst vooral zorgen over een positief gebruik van niet-DAEB in de huidige woningmarkt. En Aedes vindt de eisen waaronder in niet-DAEB gewerkt kan worden (markttoets, rendementseis), knellend. Op dit punt heeft het nieuwe kabinet inmiddels een versoepeling aangekondigd.

De VNG heeft zich net als Aedes geconcentreerd op het wetgevingsproces en de beleidskaders en heeft zich met de scheidingsoperatie zelf niet intensief bemoeit. De VNG beschouwt deze operatie als relatief geruisloos verlopen, zodat die bemoeienis ook niet nodig was. De VNG is blij met de versterkte rol voor gemeenten, die uit deze operatie naar voren is gekomen. De VNG maakt zich voor de toekomst vooral zorgen over het gebruiken van niet-DAEB in de huidige woningmarkt en het voldoende kunnen blijven bedienen van de sociale huurmarkt.

De Woonbond heeft zich beijverd, dat huurdersorganisaties een stevige rol zouden krijgen en is daarin ook geslaagd. De Woonbond kon vanuit hun dienstenorganisatie huurdersorganisaties ook adviseren over concrete voorstellen. Het is namelijk voor individuele huurdersorganisaties een ingewikkelde en financieel-technische problematiek, waar huurders niet elke dag mee bezig zijn. Toch is het belangrijk dat huurdersorganisaties deze rol pakten, omdat dit weliswaar voelt als “onder de motorkap” maar tegelijkertijd hoogst maatschappelijk relevant is. De Woonbond maakt zich voor de toekomst vooral zorgen over of er voldoende sociale huurwoningen beschikbaar blijven en over de ruimte om in niet-DAEB bij mutaties tegen acceptabele huren te kunnen blijven verhuren.

3.4.6.1 Conclusies rol en samenwerking Aedes, VNG en Woonbond

- Aedes, VNG en Woonbond hebben zich alle drie ingezet om er een werkbaar arrangement uit te slepen. Gelet op het uitvoeringsbesluit BTIV en het beoordelingskader, zijn zij daarin naar hun mening in geslaagd. In feite hebben zij daarin – met een verschil in toon en stijl- samen opgetrokken.
- Al deze stakeholders zijn nu meer bezig met het vooruitkijken op de huidige en de toekomstige woningmarkt. Zij verwachten van de rol en

samenwerking met de Aw niet alleen ‘terugkijk-toezicht’, maar ook een sterkere rol en positie in ‘actueel toezicht’.

3.5 Conclusies legitimiteit en samenwerking

Op basis van al deze elementen kunnen een aantal samenvattende conclusies worden getrokken. Daaruit kan per saldo worden geconcludeerd dat de legitimiteit als ruim voldoende kan worden beoordeeld.

1. De Woningwet 2015 is in beide kamers met algemene stemmen aangenomen. De politieke legitimiteit is derhalve groot.

2. Het draagvlak voor deze operatie bij de stakeholders varieerde en was het geringst bij de woningcorporaties. Betrokkenen hadden echter niet de behoefte de operatie ter discussie te stellen. Door de tijdgeest echter zou dat geïnterpreteerd kunnen worden als weerstand, zo geven meerdere betrokkenen aan. Toen de uitwerking eenmaal duidelijk was, nam het legitimiteitsongemak af en de acceptatie toe.

3. De huurdersorganisaties en gemeenten hebben in de scheidingsoperatie een grotere rol gekregen dan voorheen. De huurdersorganisaties zijn gematigd positief. Zij willen graag breed insteken en dat past minder bij een smalle operatie zoals de scheiding DAEB en niet-DAEB. Bovendien is de operatie nogal technisch van aard en gecompliceerd. Dat bemoeilijkte hen in het leveren van een goede inbreng, ook door de hoge tijdsdruk. Bovendien vonden zij het ingewikkeld te communiceren met hun achterban. Huurders staan nu eenmaal niet aan de balie met een vraag naar een DAEB-woning. Het is toch vooral iets dat onder de motorkap speelt. Niet minder relevant natuurlijk, wel moeilijker communiceren.

4. De gemeenten zijn positief. Zij hebben hun rol versterkt gezien. Zij konden daar ook redelijk mee uit de voeten, omdat de lokale woonvisies en vaak ook lokale prestatieafspraken daarvoor gehanteerd konden worden als ijkpunt. Bovendien hebben zij een betere informatiepositie gekregen. Het bezit van de corporaties is duidelijker gearticuleerd, de transparantie met name op financieel gebied is toegenomen. Wel hadden gemeenten niet altijd de expertise in huis om een goede rol te kunnen spelen.

5. Omdat de zienswijzen nu eenmaal geen wiskunde zijn, was het niet altijd eenvoudig daar gemakkelijk consensus over te bereiken. Bijvoorbeeld in situaties waar er ook een verbeterplan aan de orde was, viel het niet mee om overeenstemming te bereiken op een wijze waarop aan alle belangen kon worden voldaan. Toch is het in de meeste gevallen gelukt om het eens te worden. De Aw heeft de nodige ruimte gecreëerd door niet alle discussies naar zich toe te trekken, maar dat terug te geven voor lokaal overleg. Dat heeft er mede voor gezorgd dat er een gering aantal bezwaarschriften is ingediend op de definitieve scheidingsbeslissingen en dat – zij het nipt – binnen de deadline dat resultaat is geboekt.

4 Doelmatigheid

Inleiding

In het hoofdstuk doelmatigheid wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de investeringen die zijn gedaan om de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB te realiseren (de kosten), in evenwicht is met de gestelde (wettelijke) doelen en beoogde resultaten (de baten). Hiervoor worden de kosten en baten geduid en welke conclusies hieruit kunnen worden getrokken.

4.1 Baten

Scheiden DAEB en niet DAEB, conform Woningwet

Er was politieke consensus dat voor het afdwalen van de kerntaak door de corporaties een oplossing moest worden gevonden. Enerzijds vanwege de gewenste focus op de sociale huur, anderzijds door de zorgen over het risico van het niet goed toepassen van de Europese regels voor staatssteun.

Het aanbrengen van een goede scheiding tussen DAEB en niet-DAEB draagt bij aan het realiseren van de focus op sociale huur. Dit werd door zowel het kabinet als de beide Kamers gewogen en beoordeeld als urgent en belangrijk. De keuze hierbij was, dat het verschil in verantwoordelijkheid voor en sturing op de twee verschillende taken, ook als zodanig terug moet komen in de bedrijfsvoering. Daarbij moet de verantwoording over deze taken gescheiden verlopen, moeten beide taken levensvatbaar en financierbaar zijn, en moet het toezicht daarop worden verscherpt zodat er wordt toegezien op het uitsluiten van financiële kruisverbanden en geen geld zou wegvloeien uit de sociale sector.

De onderliggende theorie is dat het maatschappelijk vermogen beter beschermd wordt en dat het risico dat er nog staatssteun (geborgde leningen) ingezet kan worden voor andere doelen dan sociale huur dan laag is. Dit gold nationaal maar ook Europees, vanwege de spelregels van de Europese Commissie voor geborgde leningen door corporaties in 2009. Daarnaast zou er weer meer ruimte ontstaan voor de vrije markt, als corporaties zich minder richten op geliberaliseerde woningen.

In de brief van begin december 2017, waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamer informeert over de aanzienlijke hogere tijdelijke kosten voor de implementatie van de Woningwet, geeft zij nogmaals aan hoe belangrijk en urgent de doelen waren:

"*De ernst van de bevindingen en aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties lieten zien dat herziening en implementatie van de Woningwet op relatief korte termijn noodzakelijk waren.* "
De voorwaarden waaronder de scheidingsvoorstellen definitief moesten worden, werden verder beschreven in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) en kregen een plek in het beoordelingskader van de Aw. Dit beoordelingskader moest als hulpmiddel voor de totstandkoming van de scheiding, zodanig worden vormgegeven dat dit recht zou doen aan de Woningwet en de daarin beoogde doelen en baten.

Bijvangst

Er zijn tijdens dit onderzoek door betrokkenen baten aangehaald, die samenhangen met de doelen van de Woningwet 2015 en die als positieve bijvangst van het scheidingstraject worden gezien. Hieronder worden de drie belangrijkste punten genoemd.

- **Transparantie**
  Onder de noemer transparantie werd aangegeven dat corporaties meer gestructureerd naar meer partijen dan voorheen (gemeenten en huurders), inzicht moesten geven in hun financiële gegevens.

- **Professionalisering**
  Corporaties moeten ongeacht hun expertise, nog meer investeren in de professionalisering van hun bedrijfsgegevens. De verbetering van de kwaliteit van bedrijfsvoering (o.a. de kwaliteit van de bedrijfsgegevens) wordt gezien als een positieve ontwikkeling.

- **Inzicht in het woningbestand**
  De scheidingsoperatie dwong woningcorporaties nog eens goed naar hun bezit te kijken. Dat resulteerde in meer kennis over waarde, verhuurbaarheid, kwaliteit etc.

4.1.1 Conclusies baten

Met het tijdig realiseren van de scheiding DAEB en niet-DAEB werden de voornaamste baten geïncasseerd:

- Meer focus op kerntaken
- Lager risico op oneigenlijke staatssteun
- Meer transparantie over de bedrijfsvoering van corporaties naar stakeholders
- Beter inzicht in het woningbestand

4.2 Kosten

Onder de paragraaf kosten wordt ingegaan op de administratieve lasten en daarmee gepaard gaande kosten voor corporaties. De raming van de administratieve kosten voor corporaties zijn tussen 2007 en 2018 zowel als nulmeting, ex ante als ex post kwantitatief in beeld gebracht. Dit onderwerp vraagt de nodige aandacht van de politiek, van bestuurders en van toezichthouders. Het heeft ook een direct effect op de corporaties, vooral op de mate waarin externe deskundigheid wordt ingehuurd.

Daarna worden de activiteiten die de betrokken organisaties hebben uitgevoerd om het traject scheiding DAEB en niet-DAEB te realiseren en waarmee kosten samenhangen, kwalitatief beschreven.

Ter ondersteuning van het totaalbeeld van de inzet en investeringen in de periode juli 2015 en december 2018, zijn de mijlpalen die voor de meeste betrokkenen relevant waren in het traject tot scheiding DAEB en niet-DAEB in de bijlage opgenomen.

4.2.1 Administratieve lasten scheiding DAEB niet-DAEB

Dat de administratieve lasten voor corporaties in algemene zin zouden toenemen door de Woningwet 2015, was al bekend voordat de wet door de beide Kamers was aangenomen. In het licht van de hierboven beschreven baten werd over de lasten het volgende opgemerkt (Inleiding Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, juni 2014):

‘De regering acht deze toename (van administratieve lasten voor de corporaties) evenwel aanvaardbaar vanuit het oogpunt van bescherming van het maatschappelijk bestemde vermogen en het beperken van het risico dat dit vermogen zou kunnen worden verminderd.’

Er zijn door een extern onderzoeksbureau (Sira Consulting) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meerdere metingen uitgevoerd naar de administratieve lasten voor corporaties. In 2007 is een nulmeting uitgevoerd, daarna zijn er in 2011 voor de Woningwet 2015 en voor de novelle (wijziging van de Woningwet) in 2014, ex ante onderzoeken naar de administratieve lasten voor de corporaties uitgevoerd. Ook is in 2015 onderzocht wat het effect is van de Algemene maatregel van bestuur (AMvB) Besluit toegelaten instellingen Volkshuisvesting (BTIV). In 2017 heeft Aedes hetzelfde externe onderzoeksbureau de opdracht gegeven om te meten wat de administratieve lasten voor corporaties zijn, gelet op de uitvoering van de Woningwet (ex post).

Het onderzoeksbureau heeft in haar rapportage van november 2017 al deze ex ante metingen in relatie tot de Woningwet opgeteld, samengevat. Een voorbeeld van een relevante wijziging in de tweede ex ante raming van de administratieve lasten ten aanzien van de scheiding DAEB en niet-DAEB, betrof het mogelijk maken van een administratieve scheiding naast de juridische scheiding. De kostenraming voor de tijdelijke administratieve kosten (inrichtingskosten) werd daardoor naar beneden bijgesteld (met – € 8,5 miljoen ten opzichte van de eerdere ex ante meting).

Totale regeldruk corporaties 2017 ex ante[1]
Structureel: € 32.473.000
Eenmalig: € 40.104.000

Op 9 november 2017 heeft Aedes het onderzoeksrapport naar administratieve lasten van het externe bureau, naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en naar de Tweede Kamer verzonden. De minister heeft de Tweede Kamer in december 2017 geïnformeerd over haar reactie en het vervolg hierop. Hoewel het scheidingstraject tijdens deze meting feitelijk nog gaande was, is er een inschatting gemaakt van de kosten voor het onderwerp “administratieve- en vermogensscheiding”. Hierbij werden de structurele kosten geraamd op €1.890.000 en de incidentele kosten om de scheiding te realiseren en de organisatie daar op in te richten op € 20.350.000.

De eenmalige administratieve lasten voor woningcorporaties om de scheiding te realiseren, ruim €20 mln, vormen daarmee de helft van de vooraf ingeschatte eenmalige lasten als gevolg van de implementatie van de totale Woningwet, volgens de eerste ex ante meting was dit namelijk ruim €40 mln. Het onderzoeksbureau raamt in 2017 de totale eenmalige administratieve lasten op €76,6 mln. De eenmalige administratieve kosten om de scheiding te realiseren, ruim €20, vormen daarmee bijna een vierde van de totale eenmalige administratieve lasten.

In het externe onderzoeksrapport van november 2017, wordt nog aangegeven dat de eenmalige administratieve lasten hoger uit zijn gevallen, door de politieke druk en de afspraken met de Tweede Kamer om de Woningwet al per 1 juli 2015 in te voeren. Daardoor zou er onvoldoende tijd over zijn gebleven voor de implementatie van de Woningwet. De problemen tijdens de implementatie betroffen op basis van hun onderzoek onder andere niet goed werkende ICT-systemen en het laat beschikbaar komen van informatie. De hogere kosten die hiermee zijn gemoeid vloeien volgens het bureau onder andere ook voort uit de extra werkzaamheden voor het realiseren van de administratieve en juridische scheiding.

———

[1] bron: onderzoeksrapport Sira consulting, november 2017

Bijdrage instandhouding Aw

De bijdrage van de corporaties voor de instandhouding van de Aw, de directe kosten, zijn buiten het onderzoek naar de administratieve lasten gehouden, maar bedragen ruim € 12,5 miljoen in 2016 en ruim € 15,5 miljoen in 2017.

4.2.1.1 Conclusie administratieve lasten scheiding DAEB niet-DAEB

- In november 2017 zijn de eenmalige administratieve kosten om de scheiding DAEB en niet-DAEB te realiseren en de organisatie daar ook op in te richten, geraamd op ruim €20 mln.
- De totale eenmalige administratieve lasten zijn geraamd op €76,6 mln.
- Deze hogere kosten worden ook geweten aan de extra werkzaamheden die de scheidingsvoorstellen met zich meebrachten.

4.2.2 Structurele lasten: investeren in de toekomst

De structurele extra (administratieve) kosten zijn niet alleen toe te schrijven aan de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, de focus van dit evaluatieonderzoek. Maar dit hangt ook samen met de andere elementen die voortvloeien uit de Woningwet 2015 en het BTIV en deze lasten zullen hoger liggen dan voor de inwerkingtreding van de Woningwet. Dit blijkt ook uit het rapport van het externe onderzoeksbureau (Sira consulting) van november 2017, waarin de administratieve lasten bij de corporaties als gevolg van de Woningwet zijn onderzocht.

In dit rapport worden de totale structurele administratieve lasten van de Woningwet voor woningcorporaties geraamd op €89,6 mln. De ex ante meting was geraamd op € 32,473 mln. De raming voor structurele administratieve lasten voor de corporaties ex post is daarmee volgens de meting in 2017 €32,383 mln hoger gebleken dan ex ante was geraamd. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat bij de eerste ex ante raming geen rekening kon worden gehouden met de wijzigingen die voortvloeiden uit de parlementaire behandeling en met de relevante overige regelgeving zoals het BTIV.

Relevant voor de scheiding DAEB en niet-DAEB, is de berekening van de structurele lasten als gevolg van de scheiding. Deze structurele lasten worden door het onderzoeksbureau aangeduid als de lasten van de vermogensscheiding. Deze zijn eind 2017 ex post geraamd op €1,89 mln. Dat is dus t.o.v. de incidentele kosten relatief bescheiden. Hier komen nog wel de structureel hogere accountantskosten bovenop voor de groep corporaties, die de lichte scheidingsvariant heeft gekozen.

Bedrijfsvoering

Voor alle scheidingen geldt dat er extra kosten mee gemoeid zijn voor de nieuwe bedrijfsvoering, het toezicht en de verantwoording. Het gaat dan onder meer om de volgende posten.

- Auditkosten
- Organisatiekosten vanwege de aangepaste bedrijfsvoering/governance/ financiering.
- Opstellen en inrichten van de jaarrekening(en), uitgesplitst naar DAEB en niet-DAEB.

Daarnaast zijn nieuwe investeringen in niet-DAEB nieuwbouw kostbaar, vanwege onder meer een markttoets, een extra toets op het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en een rendementstoets.

Quote

"Ten aanzien van de structurele administratieve extra lasten, zou de staart wel eens net zo groot als het beest kunnen blijken".

Verlicht regime

Tijdens de interviewronde werd aangegeven dat een aantal corporaties die vallen onder het verlicht regime, zich wellicht nog niet voldoende realiseren dat ook het verlicht regime een gescheiden boekhouding met zich meebrengt: de baten en lasten moeten gesplitst worden in DAEB en niet-DAEB. Bijvoorbeeld ten aanzien van rekeningen van een schildersbedrijf, waarbij gesplitst moet worden in de kosten die toe te rekenen zijn aan DAEB- of niet DAEB- woningen.
"Verlicht" betekent niet dat deze corporaties geen lichtere vorm van administratieve scheiding moeten hanteren. Ook dit zal expertise en kosten met zich meebrengen.

Convenant informatievoorziening en Standard Business Reporting

In het convenant is opgenomen dat Standard Business Reporting (SBR) vanaf eind 2018 stap-voor-stap de standaard wordt voor zowel het jaarverslag als de verantwoordingsinformatie (dVi) en de prognoseinformatie (dPi). Dat gaat dus breder dan alleen DAEB en niet-DAEB. SBR is een (inter)nationale standaard voor de uitwisseling van bedrijfsmatige rapportages. Deze wordt in Nederland in veel sectoren gebruikt. Met SBR worden de gegevens in de administratie van corporaties op een standaard manier aangeleverd, op basis van een eenduidige begripsbepaling (taxonomie). Dit maakt uitwisseling van die gegevens eenvoudiger en goedkoper. Wellicht dat in de toekomst zelfs de vervolgstap van één grootboek gezet kan worden. Als er door betrokkenen geïnvesteerd wordt in dit traject is op de langere termijn een aanzienlijke lastenverlichting voor de corporaties mogelijk.

4.2.2.1 Conclusies structurele administratieve lasten

- De structurele lasten in het kader van de vermogensscheiding zijn toegenomen
- Financieel deskundigen geven aan dat corporaties verrast zullen worden door de extra lasten die ook voor corporaties met het verlicht regime gelden op grond van de plicht tot scheiden van DAEB en niet-DAEB.
- De investering waarmee in het convenant verbeteren informatievoorziening woningcorporatiesector zijn opgenomen, leiden naar verwachting tot een aanzienlijke lastenverlichting.

4.3 Inzet door Aw, WSW, corporaties en BZK

In deze paragraaf worden de activiteiten die de betrokken organisaties hebben uitgevoerd om het traject scheiding DAEB en niet-DAEB te realiseren. Het betreft een kwalitatieve beschrijving van het traject en geeft een beeld van de omvang van de tijdelijke kosten die daarmee gepaard zijn gaan.
Ter ondersteuning van het totaalbeeld van de inzet en investeringen in de periode juli 2015 en december 2018 zijn de mijlpalen die voor de meeste betrokkenen relevant waren in bijlage 2 opgenomen.

4.3.1 Autoriteit woningcorporaties (Aw)

De activiteiten door de Aw worden beschreven onder een aantal relevante thema's.

Ontwikkelen beoordelingskader

De Aw moest zich meteen na haar oprichting richten op haar eigen algemene kaders voor toetsing en beoordeling en daarnaast op het ontwikkelen van het specifieke beoordelingskader voor de scheidingsvoorstellen van de corporaties. Voor het specifieke beoordelingskader is eerst een kader en tijdpad op hoofdlijnen ontwikkeld, daarna is dit met behulp van een vijftal pilot-corporaties verder uitgewerkt. Het ministerie van BZK en WSW zijn hierbij direct betrokken geweest. De pilotversie is vervolgens beoordeeld door een aantal overige corporaties en externe partijen. Toen de definitieve versie was bepaald, werd dit vertaald naar formats waarmee gegevens in Corpodata aangeleverd konden worden. Ook werden er Q&A 's opgesteld en wanneer nodig, aangevuld.
De Aw beschreef welke inzichten zij nodig hadden om de scheidingvoorstellen te kunnen toetsen, als onderbouwing voor de gegevens die door de corporaties aangeleverd moesten worden.

De Aw wilde voor haar toetsing en beoordeling inzicht krijgen in:

- De fundamentele keuzes die de corporatie maakt ten aanzien van haar vastgoedstrategie;
- De verbinding tussen de vastgoedstrategie van de corporatie en de prestatieafspraken met de gemeente(n) waaronder eventuele overheveling van potentieel te liberaliseren woningen;
- De effecten van het ontwerpvoorstel op de huurdersbelangen;
- De hoogte van de interne lening van DAEB aan niet-DAEB en de allocatie van vermogen aan de DAEB en niet-DAEB tak;
- De financiële haalbaarheid van de ontwerpvoorstellen, waarbij de voorgenomen niet-DAEB activiteiten passen binnen het risicoprofiel van de relatief kleinere niet-DAEB tak.

Toetsen en beoordelen

Ontwerpvoorstellen (eind 2016 – augustus 2017)

De Aw heeft in totaal van 334 corporaties scheidingsvoorstellen ontvangen, waarvan 116 corporaties het verzoek deden om onder het verlichte regime te vallen. Het totale aantal verzoeken of voorstellen is kleiner dan het aantal corporaties, omdat corporaties die voor een fusie stonden, uitstel voor de scheiding konden aanvragen.
De voorlopige scheidingsvoorstellen werden als volgt beoordeeld:
De Aw voerde een toets op de volkshuisvestelijke aspecten in de ontwerpvoorstellen, waaronder de mate van en onderbouwing van overheveling van DAEB-bezit naar niet-DAEB. De voorstellen zijn daarnaast inhoudelijk beoordeeld op de volledigheid van indiening, de onderbouwingen, de plausibiliteit van de aangeleverde cijfers en berekeningen, de interne lening en toelichtingen.

Om tot het voorlopige oordeel te komen werd er bij de Aw naast het beschikbaar stellen van de benodigde capaciteit, onder meer geïnvesteerd in een uniforme werkwijze van toetsing en beoordeling, waarvoor protocollen nodig waren, training van medewerkers, interne audits, standaardformuleringen/formats voor brieven, bewaken van dossiervoortgang, beschikbare informatiesystemen, een helpdesk voor corporaties voor vragen bij het opstellen van ontwerpvoorstellen, en overige procedures/werkwijzen.
Er waren op verschillende niveaus frequente briefings (dagstart, kernteam, toetsgroep, voortgang) om de kwaliteit en de voortgang te bewaken en signalen, indien nodig te vertalen in verbeteracties.

De kwaliteit van de toetsing en het oordeel, werd geborgd doordat er altijd eerst een collegiale toets werd uitgevoerd, opgevolgd door een review van de verantwoordelijke toezichthouder.
Parallel aan deze beoordeling was WSW betrokken bij de corporaties die een voorstel voor een juridische- of hybride scheiding hadden ingediend.

Ook was WSW direct en nauw betrokken bij de corporaties met een sanerings- of verbeterplan. De financieel gezonde toekomst van corporaties wordt geborgd door het naleven van een sanerings- of verbeterplan en de voorstellen voor scheiding werden hieraan getoetst.

Na beoordeling van de ontwerpvoorstellen is dit proces door de Aw geëvalueerd en zijn er met het oog op het beoordelen van de definitieve voorstellen, verbeteringen doorgevoerd.

Tegelijkertijd kwamen er 11 bezwaren van corporaties binnen na het voorlopig oordeel van de Aw op de ontwerpvoorstellen, of stelden corporaties vragen aan de Aw. Hierover werd overleg gevoerd en met name een toelichting gegeven op de standpunten. De Aw heeft deze gevallen niet als bezwaarschrift behandeld, omdat het oordeel over de voorlopige scheidingsvoorstellen niet voor bezwaar vatbaar is volgens de Algemene wet bestuursrecht.

Definitieve voorstellen (augustus 2017 – januari 2018)

Voor het beoordelen van de definitieve scheidingsvoorstellen moesten de benodigde gegevens, naar aanleiding van de hieronder beschreven problemen met ICT, zowel in Corpodata als via een webformulier en/of per mail worden aangeleverd. Het was ook duidelijk dat de datakwaliteit niet het gewenste niveau had, waardoor aanpassingen nog nodig waren.
De beoordeling was mede daardoor inmiddels behoorlijk arbeidsintensief geworden. Het belangrijkste doel van deze beoordeling was het vaststellen van de houdbaarheid van het voorlopige oordeel.

Om dit proces goed te laten verlopen werd er zodanig consistent en consequent volgens protocollen gewerkt, dat er steeds sprake was van eenduidigheid in de beoordeling. Er werd gestreefd naar hetzelfde kwaliteitsniveau als bij de voorlopige oordelen. Ook de toezichthouders van de Aw zijn hier nauw bij betrokken. Aanvullend op de eerdere werkwijze werden de beoordelingen nu ook integraal bekeken en getoetst op de gewenste eenduidigheid.

Er zijn eind maart 2018 in totaal 30 bezwaren bij de Aw binnengekomen als reactie op de definitieve scheidingsvoorstellen, waarvan 15 bezwaren zich richten op één scheidingsbesluit.

Inhuur externen

Al snel werd duidelijk dat de capaciteit bij de Aw voor deze grote opgave ontoereikend was. De Aw heeft hiervoor via een aanbesteding een externe partij ingehuurd (financiële specialisten). Deze partij werd ingezet vanaf de fase waarin de Aw een Helpdesk had ingericht ter ondersteuning van corporaties bij het indienen van ontwerpvoorstellen en daarna voor het toetsen en beoordelen van de

inhoudelijke scheidingsvoorstellen. Later in het proces ontstonden er ICT-problemen (zie toelichting hierna) en was het noodzakelijk om voor het extra werk die de beoordelingen met zich meebracht, ook extra capaciteit in te huren.

ICT

Bij het indienen en beoordelen van de ontwerpvoorstellen werd duidelijk dat er problemen waren met de informatievoorziening Corpodata. Dat is belangrijk, omdat dit de basis is voor alle informatielevering door corporaties aan Aw en WSW. De Aw heeft een externe partij begin 2017 gevraagd om een evaluatie uit te voeren. In maart 2017 werd het onderzoeksrapport gebruikt door de Aw om de corporaties per brief over de uitkomsten en vervolgacties te informeren. Conclusie was dat er na de parlementaire enquête en de nieuwe Woningwet extra (bedrijfs)informatie door corporaties moest worden uitgewisseld als onderdeel van toezichtprocessen. Dit leidde bij een gecombineerde uitvraag van gegevens tot problemen, doordat er onvoldoende technisch was geïnvesteerd in de ontwikkeling en uitbreiding van het informatiesysteem Corpodata.

Omdat het niet mogelijk was om op korte termijn het systeem te vervangen en omdat de deadlines voor de aanlevering van de definitieve scheidingsvoorstellen al rap naderden, werden de oplossingen gezocht in het zoveel als mogelijk stabiliseren van de uitvraag die wel nog via Corpodata zou verlopen. Waar mogelijk werd de uitvraag verder beperkt of werd naar een alternatieve wijze van aanlevering gezocht (webformulier, bestanden per mail).

Ondertussen werd parallel gewerkt aan een meer structurele oplossing in de vorm van een verandertraject, om in de toekomst bedrijfsgegevens met behulp van een ander informatiesysteem snel en goed aan te kunnen leveren.
De corporaties hebben de brief van maart 2017 waarin uitleg werd gegeven over de gerezen problemen en de oplossingsrichtingen ervaren als een “excuusbrief” en als een positief signaal opgevat.

Kwaliteit van data

In het evaluatierapport n.a.v. het voorlopige oordeel op de scheidingsvoorstellen (maart 2017), kwam naar voren dat er geen volledige zekerheid was over de kwaliteit van de gegevens. Als voorbeeld werd de prognose informatie (dPI) aangehaald, waarbij 280 van de 350 aangeleverde prognoses aangevuld moesten worden. Hiervoor werden verschillende oorzaken gesignaleerd (de stabiliteit van de uitvraag, de complexiteit van de operatie of fouten bij de invoer). In het pakket van maatregelen die de Aw nam, werd er gestuurd op enerzijds de voortgang van het scheidingsproces, waarvoor corporaties de benodigde gegevens tijdig konden aanleveren met een zo hoog mogelijke borging van de kwaliteit ervan.

Toch moesten er concessies worden gedaan aan de kwaliteit, omdat niet alle gegevens in dezelfde periode aangeleverd en verwerkt konden worden door Corpodata.

Bij de definitieve voorstellen constateerde de Aw dan ook dat de datakwaliteit niet het gewenste niveau had. Dit bleek uit het feit dat zo'n 200 corporaties na het indienen van het voorstel, nog aanpassingen moesten doorvoeren voordat het definitieve oordeel door de Aw kon worden geveld. Oorzaken die hiervoor werden aangehaald, betroffen het risico van het aanleveren van handmatig ingevulde overzichten met minder controles in het bestand zelf. Ook is geconstateerd dat er bij corporaties intern niet altijd een vorm van kwaliteitscontrole op de gegevens was, of anders gezegd, dat er door bestuurders van corporaties weinig kritisch naar de gegevens was gekeken. Bijvoorbeeld in het geval dat er één financiële medewerker met kennis van zaken was, die de gegevens had aangeleverd. Dit maakte het beoordelingstraject niet alleen kwetsbaarder maar ook meer kostbaar.

Inhoudelijke punten bij toetsen scheidingsvoorstellen
Bij de voorstellen waren er ook inhoudelijk punten die om extra aandacht en informatie vroegen:

- De coulance ten aanzien van corporaties die op het moment van aanvragen nog niet voldeden aan de voorwaarden voor het verlicht regime, maar dat wel voorzagen voor de toekomst.
- Het toetsen of er wel werd voldaan aan de voorwaarden waaronder parkeerplaatsen die bij een sociale huurwoning hoorden, tot het DAEB deel gerekend mochten worden.
- De vraag onder welke voorwaarden corporaties al dan niet duurzaam vanuit het niet-DAEB deel sociale woningen mochten verhuren. In de ontwerpvoorstellen bleek dat soms liberalisatie bij de mutatie van DAEB naar niet DAEB achterwege was gelaten, omdat de woning bestemd was voor sociale huur. De vragen en discussie over de wijze waarop de Aw hiermee omging, zorgde ook bij de definitieve voorstellen voor de nodige discussie.
- De vragen over de spelregels voor het marktconforme rendement dat door de Aw in het niet DAEB deel wordt gehanteerd in verhouding tot de lokale marktomstandigheden.

In haar brief van 30 mei 2017 aan Aedes, gaat de Aw onder meer in op deze punten om helderheid te verschaffen voor het indienen van de definitieve ontwerpvoorstellen. Deze brief is breed verspreid en geïnterpreteerd als behorend bij het beoordelingskader.

Bij de definitieve voorstellen speelde bijvoorbeeld een rol dat met name corporaties die onder het verlichte regime vielen, uitstelverzoeken deden door uitgelopen jaarrekeningcontroles.

Hierbij deed zich problematiek voor t.a.v. de marktwaarde waardering (corporaties moeten hun vastgoed in de jaarrekening waarderen op basis van marktwaarde verhuurde staat).

4.3.1.1 Conclusies inzet/kosten AW

- De Aw heeft vanaf haar oprichting fors geïnvesteerd in het opzetten en uitwerken van de kaders, de afstemming met andere partijen en de algehele communicatie. Dit wordt gezien als een grondige uitwerking waarbij veel oog voor details was.
- Er was met name tussen december 2016 en mei 2017 en tussen juli 2017 en december 2017 sprake van min of meer constante piekbelasting bij de Aw. Dit werd veroorzaakt door de omvang van de te beoordelen scheidingsplannen die ongeveer op hetzelfde moment werden ingediend. Er moesten extra mensen worden ingehuurd en getraind.
- De Aw kwam verder onder druk door het intensieve beoordelingsproces, door falende ICT (Corpodata, bereikbaarheid Helpdeks Corpodata per mail) en de te lage kwaliteit/betrouwbaarheid van gegevens. Dit betekende dat de beoordeling per saldo nog kostbaarder werd.

4.3.2 Waarborgfonds sociale woningbouw (WSW)

Aanpak

WSW is in een vroeg stadium betrokken geweest bij het toetsingskader van de Autoriteit woningcorporaties (Aw), dat in mei 2016 werd gepubliceerd. Mede door dit integrale beoordelingskader, kon ook de doelstelling van WSW worden bereikt. Bijvoorbeeld door het opnemen van de te hanteren financiële ratio's. WSW heeft in dit kader de nadruk gelegd op de borgbaarheid van corporaties na scheiding of splitsing.
Bij de voorlopige- en definitieve administratieve scheidingsvoorstellen, werd WSW alleen betrokken bij niet levensvatbare tak(ken) of een wijziging in bestaande herstel-of herstructureringsplan(nen).

Bij de hybride- en juridische splitsingen moest WSW haar goedkeuring geven, zoals bepaald in het Reglement van deelname. Er werd bij beide vormen gekeken naar de borging op geconsolideerd niveau, WSW kreeg volmacht tot vestigingen van pandrecht op aandelen en vordering van corporatie in de woningvennootschap, de vrijgave van onderpand werd verruimd en WSW vroeg aan de corporatie volmacht van woningvennootschap of van de juridische entiteit.

Visie en richtlijnen

WSW is gebonden aan de vereisten vanuit het Reglement van Deelneming (RvD) en de afspraken met het Rijk, VNG en gemeenten rondom de verhouding tussen de geborgde schuldpositie van de corporatie en de WOZ-waarde van het bij WSW ingezet onderpand (totaal en per gemeente).

WSW publiceerde haar eigen visie en richtlijnen:

- Visie op scheiding en/of splitsing van DAEB en niet-DAEB, dd 21 september 2016 Hierin geeft WSW aan welke (nieuwe) risico's in het geval van administratieve scheiding of juridische splitsing worden gesignaleerd en hoe deze kunnen worden beheerst.
- Richtlijn juridische splitsing (eerste versie 21 september 2016, tweede versie 1 mei 2017) Met de 'Richtlijn juridische splitsing' beoogt WSW om het risico van deze achtergestelde positie zo goed mogelijk te mitigeren. Hiertoe stelt WSW een tweetal specifieke voorwaarden aan de juridische splitsing, die hieronder zijn uitgewerkt. De richtlijn bevat tevens een beschrijving van de condities waaronder de twee door WSW gestelde voorwaarden in de toekomst opgeheven kunnen worden.

Uit: Juridische richtlijn WSW d.d. 1 mei 2017

Om goedkeuring aan een juridische splitsing te kunnen geven, beoordeelt WSW of:
• De corporatie op geconsolideerd niveau na splitsing voldoet aan de voorwaarden voor reguliere borging door WSW. De voorwaarden voor reguliere borging zijn vastgelegd in de Toezichts- en Verantwoordings-overeenkomst tussen het Rijk en WSW.
• Vrijgave van onderpand door WSW mogelijk is op basis van de gestelde criteria in de WSW 'Richtlijn onderpand, sectie vrijgave'. Deze richtlijn sluit aan bij het 'Kader voor aantrekking van ongeborgde financiering door Deelnemers', onderdeel van de Beleidsregels bij de Toezichts- en Verantwoordingsovereenkomst tussen het Rijk en WSW.

Daarnaast stelt WSW een tweetal specifieke voorwaarden aan een juridische splitsing om de eerder benoemde risico's van de 'structureel achtergestelde positie' te mitigeren, te weten:
1. De Toegelaten instelling (TI) verkrijgt van de woningvennootschap een notariële volmacht tot vestiging van hypotheek en pandrecht op het overgedragen bezit in de woningvennootschap (gelijk aan de notariële volmacht die WSW eerder verkreeg).
2. WSW krijgt van de TI een notariële volmacht tot vestiging van een pandrecht op (i) de aandelen die de TI houdt in en (ii) de vordering van de TI op de woningvennootschap (startlening).

Bij administratieve scheidingen was geen maximum gesteld aan het aantal woongelegenheden dat mocht worden overgeheveld. Bij juridische splitsing mocht (behoudens uitzonderingen) maximaal 10% van het liberaliseerbare bezit vanuit de DAEB-tak naar de niet-DAEB-tak worden overgeheveld.

- Richtlijn ongeborgde financiering (21 september 2016)
  Er zijn bij wet andere spelregels voor financiering van het niet-DAEB-bezit bepaald, waarbij de verstrekking van ongeborgde financiering voor niet-DAEB-investeringen een belangrijke rol speelt. WSW is door de minister van BZK gevraagd om de voorwaarden te verduidelijken waaronder ongeborgde financiering wordt toegestaan, waarop de bestaande 'richtlijn commerciële leningen' niet inhoudelijk is veranderd maar wel is vervangen door de richtlijn 'ongeborgde financiering'.
- Richtlijn onderpand, sectie vrijgave (21 september 2016)
  Niet-DAEB-investeringen financieren met ongeborgde leningen vraagt ook om vrijgave van onderpand. Daarom is richtlijn onderpand, sectie vrijgave aangepast: de vrijgave is iets verruimd. Deze richtlijn geldt voor alle verzoeken waarbij een corporatie mogelijk vrijgave van onderpand nodig heeft.
- WSW heeft de nodige aandacht gehad voor toelichting en communicatie, zo zijn er eind september/begin oktober 2016 informatiebijeenkomsten voor corporaties geweest waarbij WSW haar rol en werkwijze verder heeft toegelicht, was WSW betrokken bij de Q&A's die door de Aw werden gepubliceerd en beantwoorden de WSW-accountmanagers vragen van corporaties.

4.3.2.1 Conclusies investering/kosten WSW

- WSW heeft door de nieuwe Woningwet en de daarin beschreven positie van de Aw, stevig geïnvesteerd in de nieuwe verhoudingen, afspraken gemaakt over werkwijzen en kaders en de nodige richtlijnen aangepast. Ondertussen moest er vanwege het traject scheiding DAEB en niet-DAEB, heldere en complete informatie met de corporaties worden uitgewisseld.
- Het bleek niet altijd mogelijk om in de tijdigheid van de informatie te voorzien, zo blijkt uit de aangepaste juridische richtlijn WSW op 1 mei 2017.

4.3.3 Corporaties

Het hele proces om tot de scheiding van DAEB en niet-DAEB te komen, is geen technische exercitie die uiteindelijk leidt naar een vanzelfsprekende keuze. Omdat de totstandkoming van de Woningwet enige tijd duurde is er door een flink aantal corporaties aangenomen dat er ook ruimte zou zijn voor de uitwerking van de implementatie. Dit bleek niet het geval door de inwerkingtreding van de wet per juli 2015 en de verplichte scheiding per 2018. De nieuwe wet vroeg van de corporaties om in samenspraak met de stakeholders na te denken over de opgave, welke toekomstige portefeuille passend is en welke bedrijfsvoering hiervoor geschikt is. Hierbij moest er voortvarend worden besloten en gehandeld en was er de afhankelijkheid van de toetsing en het oordeel van de Aw en WSW.

Projectmatige aanpak: vijf fasen

Er zijn globaal vijf fasen te onderscheiden die voor veel corporaties aan de orde waren en die een totaalbeeld geven van de investeringen die gedaan moesten worden om tot de implementatie van het scheidingsvoorstel te kunnen komen. Deze beschrijving geeft een beeld van de stappen die gezet moesten worden wanneer er sprake was van een zorgvuldig en beheerste afweging, gebaseerd op een gedegen projectmatige aanpak en met draagvlak.

Fase 1. Onderzoeken en verkennen
Fase 2. Uitwerken van opties in scenario's, doorrekenen
Fase 3. Kiezen voor een scenario (administratief, juridisch of hybride)
Fase 4. Draagvlak, toetsing, oordeel
Fase 5. Implementatie

Hieronder wordt kort per fase beschreven wat corporaties per fase moesten realiseren, voordat een volgende stap kon worden gezet. Vervolgens wordt in fase vier verder beschreven hoe de werkzaamheden verliepen.

Fase 1. Onderzoeken en verkennen.

De corporaties moesten op basis van de nieuwe wet- en regelgeving nagaan in hoeverre er een nieuwe visie ontwikkeld moest worden in relatie tot het gemeentelijk volkshuisvestelijk beleid, hoe de portefeuillestrategie en voorraadbeleid eruit zou zien, het huurbeleid, passend toewijzen, het financieel beleid en de governance. Daarnaast was het nodig om de eigen woningvoorraad in beeld te brengen en te bepalen hoe het maatschappelijke vastgoed te classificeren was. De meeste corporaties waardeerden nog niet op de grondslag marktwaardering in verhuurde staat en het vergde een aanzienlijke inspanning om dit te implementeren. De voorbereiding van de scheidingsplannen vergde een investering in de eigen organisatie, maar ook de nodige afstemming met gemeente(n) en huurders. Er moest over en weer hetzelfde beeld en kennisniveau van de wet- en regelgeving zijn en verdere afspraken worden gemaakt over de implementatie en onderlinge afhankelijkheden.

Verlicht regime

Corporaties die voldeden aan de criteria voor het verlicht regime waren niet verplicht om scheidingsvoorstellen in te dienen, maar moesten voor 1 januari 2017 een verzoek indienen om onder dit regime te mogen vallen. Dit geldt voor corporaties met een bescheiden omzet of investeringen in niet-DAEB werkzaamheden en dit was al in een vroeg stadium (fase 1) bekend. Bij toepassing van het verlichte regime zijn de administratieve verplichtingen minder uitgebreid. Corporaties kunnen bij toepassing van het verlichte regime volstaan met de opstelling van gescheiden winst- en verliesrekeningen en kasstroomoverzichten voor beide takken. Zij kunnen afzien van het opstellen van gescheiden balansen.

Voor het beoordelen van de aanvraag voor het verlicht regime aan de Aw, moesten de gegevens onder andere de volgende onderdelen bevatten:

- Baten-lastenraming vanuit functionele winst- en verliesrekening (W&V) en kasstroomoverzicht over de jaren realisatie 2015, forecast 2016 en prognose 2017 – 2026;
- Uitgangspunten kostenverdeelstaat en onderbouwing van verdeelsleutels.

Fase 2. Uitwerken opties in scenario's, doorrekenen.

De corporaties die niet aan de voorwaarden voor verlicht regime voldeden, stonden voor verschillende keuzes waarbij zij soms meerdere scenario's moesten uitwerken, doordenken en doorrekenen, om de consequenties daarvan te overzien. Daarvoor moesten zij onder meer heldere aannames doen ten aanzien van de samenstelling van het bezit, de huurontwikkeling, de ontwikkeling van de bedrijfslasten, de verkopen en onderhoudsplanning, het investeringsprogramma en de wijze van financieren. Niet alle scenario's waren na doorrekening realistisch en haalbaar, waardoor er meestal een voorkeurscenario uit kwam.

Fase 3. Kiezen voor een scenario (administratief, juridisch of hybride)

De keuze voor een scenario omvatte ook de vorm waarin de scheiding DAEB en niet-DAEB werd vormgegeven. Voor een corporatie kon dit aanzienlijke consequenties hebben voor de dienstverlening, het investeringsprogramma, de organisatie en formatie, waarbij bijvoorbeeld ook de ondernemingsraad een rol vervult. In dezelfde fase moest ook met de huurdersorganisatie(s) en gemeente(n) worden gesproken over het voorkeursscenario. Eventuele aanpassingen als gevolg van overleg moest steeds binnen de randvoorwaarden van de financiële continuïteit passen.

Op basis van het beoordelingskader op hoofdlijnen in oktober 2015 en vervolgens het uitgewerkte beoordelingskader voor de scheiding DAEB en niet-DAEB in mei 2016, was het in de loop van 2016 voor corporaties duidelijk welke gegevens bij de Aw moesten worden aangeleverd en konden zij hun proces daar verder op richten. Idealiter was deze informatie bekend voordat de corporaties toekwamen aan fase 3. Tijdens de gesprekken is echter gebleken dat dit niet altijd het geval was, en dan moest de corporatie hierop soms een scenario en de consequenties ervan aanpassen.

Fase 4. Draagvlak, toetsing, oordeel

In de laatste fase was het van belang om niet het scheidingsvoorstel (geen conflicterende) zienswijzen van gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) te krijgen. De Raad van Toezicht moest met het voorstel instemmen en het ontwerp scheidingsvoorstel werd naar de Aw en indien nodig parallel naar WSW verzonden, ter toetsing en beoordeling. Na het voorlopige oordeel, eventuele aanpassingen en nieuwe zienswijzen en het definitieve oordeel, kon worden overgegaan tot implementatie.

Fase 5. Implementatie

De implementatie zelf vereist de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering van de corporaties. Zo moeten er aanpassing plaatsvinden van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) en de administratie. Daarnaast moet de financiële sturing aansluiten op de scheiding en moet de nevenstructuur in lijn met de Woningwet worden gebracht. Deze wijzigingen in de vorm van verankering, kan worden gezien als een transitieproces.

Toelichting op fase 4: draagvlak, toetsing oordeel

Hieronder wordt een nadere toelichting gegeven op fase 4. De werkzaamheden van de corporaties werden in verschillende tempo en met verschillende intensiteit tussen 2014 en 2017 uitgevoerd. Maar in deze fase kwamen alle ontwerpvoorstellen voor scheidingen rond 1 januari 2017 bij elkaar bij de Aw en WSW, en begon er een race tegen de klok.

Corporaties die niet onder het verlicht regime vielen, moesten 13 elementen in het scheidingsvoorstel en de relevante bijlagen terug laten komen. Om een indruk te krijgen van deze stukken en overzichten waarover besluitvorming en draagvlak moest worden verkregen, zie hieronder een passage uit het beoordelingskader.

Wat moesten corporaties bij de Aw indienen bij de ontwerpvoorstellen voor administratieve scheidingen en/of juridische splitsing?

Passage uit het beoordelingskader scheiding DAEB en niet DAEB van de Aw, mei 2016.

De indiening van de ontwerpvoorstellen dient de volgende elementen en stukken te bevatten, rekening houdend met de relevante (administratieve) entiteiten die na scheiding/splitsing ontstaan:

In het ontwerpvoorstel:

1. *Plan van aanpak governance scheiding/splitsing.*
2. *De strategische uitgangspunten en een uitgewerkte portefeuillestrategie.*
3. *De zienswijzen van de gemeente(n) en de huurders.*
4. *Een advies, zoals bedoeld in artikel 5 eerste lid van de Wet op het overleg huurders verhuurder, van de betrokken bewonersorganisatie(s).*
5. *Opgaaf van de verbindingenstructuur.*
6. *Financieringsplan inclusief meest recente beoordeling van de kredietwaardigheid (borgbaarheidsverklaring) door WSW en onderbouwing van benodigd liquiditeitssaldo in de niet-DAEB-tak;*
7. *De volgende overzichten:*
   a. *Een tabel van de prognose van de financiële ratio's (ontleend aan dPi);*
   b. *Een opgave van het facultatief over te hevelen DAEB-bezit naar niet-DAEB;*
   c. *Kostenverdeelstaat met onderbouwing van gekozen verdeelsleutels;*
8. *Een samenvatting van de indiening van het ontwerpvoorstel met een bestuursverklaring.*

In de dPi:

9. *Een opgave van baten-lastenscheiding die de volgende onderdelen bevat:*
   a. *10-jaars kasstroomoverzicht op basis van de directe methode;*
   b. *5-jaars functionele w/v.*
10. *5-jaars (verkorte) balans op basis van marktwaarde;*
11. *Een 5-jaars prognose van de bedrijfswaarde;*
12. *Opgaaf projectenoverzicht met voorgenomen (des)investeringen;*
13. *Opgave van de ontwikkeling van het bezit en de huurinkomsten.*

Naast de nieuwe, eenmalige, uitvraag van de ontwerpvoorstellen is een deel van de uitvraag ondergebracht in de dPi. Naast deze gedeeltelijk nieuwe uitvraag, blijft een uitvraag bestaan die toeziet op de enkelvoudige en/of de geconsolideerde positie. De indiening van de ontwerpvoorstellen komt ten aanzien van het tijdspad en inhoudelijke uitvraag op onderdelen overeen met de dPi uitvraag 2016. Er wordt gestreefd beide processen zo vorm te geven dat de administratieve last zo veel mogelijk beperkt wordt.

Als er afwijkende opvattingen zijn bij gemeente(n), de bewonersorganisatie(s) en de huurders van haar andere gebouwen, dan dient de corporatie toe te lichten en schriftelijk te onderbouwen waarom men desondanks persisteert bij het ontwerpvoorstel. Deze schriftelijke toelichting bevat minimaal op welke wijze het proces is vormgegeven om te komen tot een zienswijze. Zowel de contactmomenten als de personen waarmee gesproken is maken hier onderdeel van uit. Tevens dient deze toelichting een inhoudelijke argumentatie te bevatten waarom er niet is meegegaan in de wensen van de partij die de negatieve zienswijze heeft afgegeven. Onderdeel hiervan zijn de afgewogen opties alsmede waarom de zienswijze van de partij geen haalbare optie is. Hoe deze afweging is besproken met de betrokken partij en hoe de zienswijze van de partij is gewogen ten opzichte van het geheel en zienswijzen van andere partijen maken hier ook onderdeel van uit.

De gegevensuitvraag voor de kasstromen en de projecten gaat van een vijfjaars naar een tienjaarsprognose. Deze tweede vijfjaarsperiode kent vooral een strategisch karakter en maakt de vertaling van de portefeuillestrategie en gewenste portefeuille naar kasstromen inzichtelijk. Naarmate verder in de tijd wordt geprognosticeerd zal de invulling een normatiever karakter krijgen.

Na het publiceren van het beoordelingskader leefden er nog verschillende vragen bij de corporaties. Zij konden zich telefonisch of per mail richten tot de helpdesk van de Aw en er werden online Q&A's gepubliceerd. Ook Aedes hield hierbij vinger aan de pols, stelde aanvullende vragen en publiceerde ondersteunende informatie online. Bij het indienen van de voorlopige voorstellen eind 2016, ontstonden de nodige problemen bij zowel de technische aanlevering als de beschikbaarheid van de Helpdesk van de Aw.

Op 17 januari verstuurde de Aw een brief naar de bestuurders van corporaties, waarmee werd erkend dat deze werkwijze niet wenselijk was, terecht tot frustratie leidde, en verbeterd zou worden op grond van de aanbevelingen uit een externe evaluatie. Ondertussen werkte de Aw tot half mei 2017 aan haar voorlopig oordeel. Corporaties kregen in deze periode van de behandelaars bij de Aw te horen waar vragen of incomplete gegevens in hun voorstel waren en moesten gegevens aanvullen.

In maart 2017 maakte de Aw naar aanleiding van de externe evaluatie rond Corpodata bekend dat er met het oog op een betere aanlevering en verwerking van de definitieve voorstellen, een aantal aanpassingen werden doorgevoerd. Corporaties moesten hiermee in hun aanpak/ aanlevering van de definitieve voorstellen (en overige parallel aan te leveren bestanden zoals de verantwoordingsinformatie dVI) rekening houden, maar voor de meeste corporaties was op dat moment het voorlopige oordeel nog niet bekend.

Uit de brief van 30 mei 2017 en uit de gevoerde gesprekken tijdens dit onderzoek, bleek dat er verdere inhoudelijke duiding en toelichting noodzakelijk was over de afwegingen van de Aw in haar voorlopig oordeel. Zie voor de inhoudelijke punten de beschrijving onder de kosten/investeringen van de Aw hierboven. De betrokken partijen hebben deze gang van zaken verschillend beleefd. Een aantal corporaties, gemeenten en toezichthouders meenden achteraf dat er bijvoorbeeld over het sociaal verhuren vanuit niet-DAEB en de toepassing van het marktconform rendement, pas in deze brief duidelijkheid werd gegeven. De Aw ervaart deze brief niet als een nieuw standpunt, maar als een extra toelichting op het beoordelingskader dat op dit punt op zich niet is gewijzigd.

Het is hoe dan ook gebleken dat de concrete uitwerking van voorstellen steeds meer van het kader en van de toelichting erop hebben gevraagd, terwijl de tijdsdruk voor alle partijen toenam en de Aw bij tijden werd overvraagd.

Juridische- hybride splitsing

Voor de corporaties die zich moesten voorbereiden op de juridische- en/of hybride splitsing heeft er nog lange tijd onduidelijkheid bestaan over een aantal voorwaarden/spelregels. Naast de Aw had het Waarborgfonds Sociale Woningbouw hier een intensieve toetsende rol bij omdat zij het onderpand moesten vrijgeven. De scheidingsvoorstellen werden parallel naar de Aw en naar WSW verzonden.

In eerste instantie waren de eisen waar WSW aan toetste verwerkt in het beoordelingskader van de Aw. Op 1 mei 2017 kwam er nog een herziene richtlijn waarin WSW onder meer aangeeft op welke voorwaarden goedkeuring verleend wordt aan een juridische splitsing.

Uiteindelijk zijn er 8 hybride scheidingen en 3 juridische scheidingen definitief beoordeeld.

Inhuur externen

De corporaties hebben bij het scheidingstraject veelvuldig deskundigheid in huis moeten halen vanwege de gewenste voortgang en zorgvuldigheid.

Quote

"Als toezichthouder van een kleine corporatie baart het mij zorgen dat er, gelet op de kerntaak sociale huur, zoveel meer accountantskosten zijn.
Als accountant zie ik dat de Woningwet met de vermogensscheiding van corporaties een melkkoe heeft gemaakt."

Naast de inhuur van accountants, taxateurs, financiële adviseurs, projectleiders en automatiseerders moest bij de totstandkoming van de juridische en hybride splitsing worden geïnvesteerd in juridisch advies en extra notariële kosten. Ook het accountantsprotocol moest worden aangepast evenals de verantwoordings- en prognose informatie (dVI en dPI).

4.3.3.1 Conclusies investering /kosten corporaties voor de scheiding DAEB en niet-DAEB

- De corporaties kregen te maken met een erg krap tijdspad in aanloop naar januari 2018. Zij moesten soms afbreuk doen aan het gewenste kwaliteitsniveau of de zorgvuldigheid om deadlines te halen.
- De voorwaarden waar corporaties bij de scheiding aan moesten voldoen, vereisten gedurende het traject nog de nodige toelichting. Niet alle corporaties hebben ervaren dat deze informatie tijdig was, gelet op voorgang van de fase waarin zij zaten.
- De oorspronkelijke planning van de Aw werd niet gehaald. De definitieve scheidingsvoorstellen werden niet ingediend per 1 mei 2017 maar per 1 juli 2017. Daarop werden nog uitzonderingen gemaakt voor de corporaties die het voorlopig oordeel pas half mei ontvingen.
- Dit kwam met name door de (ICT) vertraging die ontstond bij het indienen van de voorlopige voorstellen en het later uitbrengen van het voorlopig oordeel.
- De afstemming met de betrokken gemeente(n) en huurders over de uitgangspunten/scenario's, het voorlopige voorstel en (na eventuele aanpassing) de definitieve scheidingsvoorstellen was intensief en tijdrovend.
- In de ogen van enkele corporaties/gemeenten had een eerdere en scherpere duiding van de sociale verhuur vanuit niet-DAEB en de toepassing van het marktconforme rendement, de afstemming tussen corporaties bevorderd.
- Alles bij elkaar werd dit gezien als een zeer intensieve periode met de nodige tijdsdruk, waarin gepuzzeld werd, hard werd gewerkt en veel

kosten zijn gemaakt, om te voldoen aan de plicht en voorwaarden om DAEB en niet-DAEB te scheiden.

4.3.4 BZK

Voor de rol van de minister van BZK gedurende het scheidingstraject (juli 2015 tot eind 2017) wordt benadrukt dat BZK juist vóór de inwerkingtreding van de Woningwet moest investeren in het optimaliseren van de randvoorwaarden en wettelijke kaders, waarbinnen de plicht tot de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB gerealiseerd moest worden. Dit kwam tot uiting door de nauwe samenwerking en consultatie van de betrokken stakeholders bij het opstellen van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), waarin de beoordeling van de scheiding verder werd uitgewerkt. Ook werd om deze reden aan een extern bureau gevraagd om de voorstellen te toetsen op de consequenties voor de administratieve lasten.

In dit kader heeft de minister van BZK ook aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) gevraagd om advies uit te brengen op de concept-novelle bij de Herzieningswet Toegelaten Instellingen (advies in maart 2014). Ook is er door het CFV een uitvoeringstoets uitgevoerd op het conceptbesluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV, advies CFV in september 2014). In dit besluit werd de beoordeling van de scheidingsvoorstellen verder uitgewerkt.
Het CFV was erg kritisch op de uitvoerbaarheid vanwege het tijdpad en de complexiteit van de materie. Mede op grond van deze adviezen is ervoor gekozen het proces waarbij een voorlopig scheidingsvoorstel door de corporaties voor 1 januari 2017 moest worden ingediend, gevolgd door een definitief voorstel voor 1 mei 2017. De einddatum werd evenwel gehandhaafd.

Vanuit BZK is er vanaf eind 2014 tot begin 2016 een implementatieteam georganiseerd, dat zich bezighield met de implementatie van de Woningwet per juli 2015. Het team bestond uit 4 tot 5 personen vanuit BZK en er werden verschillende stakeholders bij betrokken. Er werd met name feitelijke/ technische informatie verstrekt. Hierbij werd de afweging gemaakt of een vraagstuk afdoende was geregeld in de wet- en regelgeving, of dat het leidde tot een noodzakelijke correctie in een zogenaamde Veegwet, waarin correcties worden geregeld.

Als voorbeeld van de relatie tussen de Veegwet en het scheidingstraject, is het ministerie van BZK op verzoek van de Tweede Kamer met Aedes en de Autoriteit woningcorporaties in december 2016 in gesprek gegaan over de regels voor het verlicht regime bij het scheiden van DAEB en niet-DAEB. Er werd nog eens goed gekeken naar de praktische consequenties van het terugkopen van woningen die onder voorwaarden zijn verkocht (VOV-woningen).

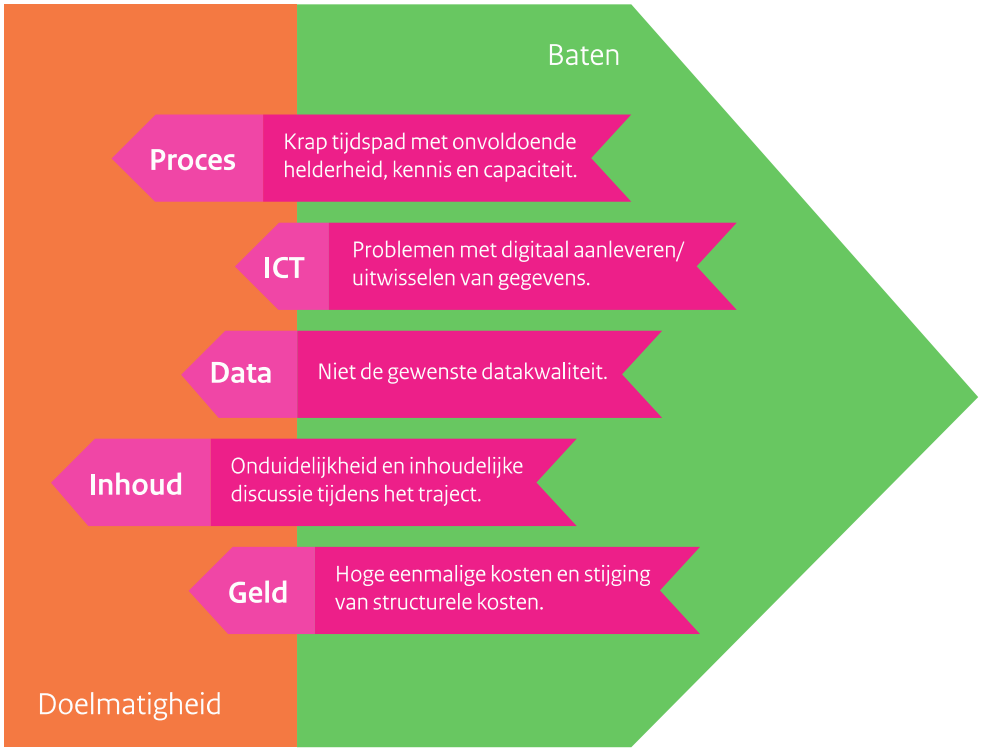
Deze werden als een niet-DAEB-investering aangemerkt, terwijl kleine corporaties die onder het verlicht regime vielen, door deze stijging (>10%) alsnog administratief moesten scheiden.

BZK ging gedurende het hele traject na op welke wijze informatie verder moest worden verspreid en door welke organisatie. Bijvoorbeeld in de vorm van een factsheet, handreiking, Q&A's, in een kennisbank of informatiebijeenkomst, georganiseerd vanuit BZK, of bijvoorbeeld de Aw en/of Aedes. Er zijn zowel ten aanzien van de Woningwet algemeen, als ten aanzien van de plicht tot scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, regiobijeenkomsten georganiseerd waar de verschillende stakeholders aan hebben deelgenomen.

4.3.4.1 Conclusies investeringen/kosten BZK voor de scheiding DAEB en niet-DAEB

- De kosten voor BZK, zijn gedurende het traject (2015 - eind 2017) relatief gering geweest. Omdat BZK met name voor de inwerkingtreding van de Woningwet (en het BTIV) heeft geïnvesteerd in de uitgangspunten voor de scheidingsvoorstellen, betekende dit tijdens de uitvoering ervan door de stakeholders voor BZK vooral: vinger aan de pols, informeren en communiceren.
- Voor BZK hebben de algemene baten van de scheiding zowel vooraf als tijdens het scheidingstraject dermate zwaar gewogen en werd er zoveel belang aan de deadline van 1 januari 2018 gehecht, dat de kosten in algemene zin hier ondergeschikt aan waren. Hoewel er bijvoorbeeld vanuit het CFV een kritisch advies lag ten aanzien van de uitvoerbaarheid voor 1 januari 2018 met de kans op verminderde kwaliteit van besluitvorming en stagnerende implementatie, werd de termijn gehandhaafd.
- Het is tijdens het onderzoek niet gebleken, dat er stakeholders zijn die "op de rode knop" hebben gedrukt omdat het scheidingstraject niet uitvoerbaar bleek. Bij het doorvragen tijdens de interviews, werd aangegeven dat het heel duidelijk was dat de minister voor Wonen en Rijksdienst zijn koers onverbiddelijk op 1 januari 2018 had gezet. Ook voelden de corporaties ten opzichte van de eerdere koers op een striktere juridische scheiding, meer ruimte door de mogelijkheden voor het verlicht regime en de administratieve scheiding. Het onmogelijke moest door hen dan maar mogelijk worden gemaakt, koste wat kost. En dat is gelukt.

4.4 Conclusies doelmatigheid



1. Het proces dat doorlopen moest worden, was bijzonder complex, terwijl daar weinig tijd voor beschikbaar was. Er waren 2 rondes met voorlopig en definitieve scheidingsvoorstellen. En er bleken diverse organisatorische problemen:
   - ICT problemen, met name Corpodata
   - Kwaliteit data corporaties onvoldoende
   - Hybride en juridische scheiding vergden nieuwe niet beschikbare kennis
   - Capaciteitsproblemen door piekbelasting
   - Slechte bereikbaarheid Aw en als verschillend ervaren antwoorden Aw

Er waren ook inhoudelijke problemen:
- Vragen over toestaan sociale huur vanuit niet-DAEB
- Vragen over bepaling marktconform rendement in niet-DAEB
- Vragen hoe om te gaan met toedeling parkeergelegenheden
- Late duidelijkheid over deze vragen zetten de scheidingsoperatie onder druk en veroorzaakte veel discussie en soms ergernis.

2. De operatie heeft de structurele administratieve lasten opgejaagd. Het zal niet zo gemakkelijk zijn die weer terug in de fles te krijgen. Er was ook sprake van hoge eenmalige administratieve lasten, veroorzaakt door de eenmalige scheidingsoperatie. Door het gebrek aan expertise en capaciteit is veel van het tijdelijke maar nodige werk zowel bij de woningcorporaties als bij de Aw

uitbesteed aan accountants, taxateurs en automatiseerders. De administratieve lastenstijging is ook deels structureel van aard. Zo is het werk van accountants meer geworden, ingewikkelder en dus duurder. Eén winst- en verliesrekening zijn er bijvoorbeeld drie geworden: een voor DAEB, een voor niet-DAEB en een geconsolideerde.

3. De oplossing voor de lastenstijging zal deels gevonden kunnen worden in uniformering van de informatievoorziening, omdat deze eenmalige invoer van hetzelfde gegeven mogelijk maakt en hergebruik van dat gegeven door alle partners die recht hebben op dat gegeven. En het vergemakkelijkt de automatiseringsopgave. In dit licht is de ontwikkeling naar verticaal toezicht d.w.z. afstemming van het werk van Aw en WSW bemoedigend en ze hebben ook al een gezamenlijk beoordelingskader voor consultatie gepubliceerd. Ook het door alle stakeholders ondertekende convenant voor de informatisering een goede basis voor sector-brede harmonisatie. Deze voorstellen gaan overigens verder dan alleen DAEB en niet-DAEB. Deels zal de oplossing moeten komen van het beleid. Zijn alle regels, meldingsplichten, toestemmingsvereisten en informatieplichten noodzakelijk tegen de achtergrond van de nu gerealiseerde doelen met de inrichting van DAEB en niet-DAEB? Ten slotte zal een deel van lasten geaccepteerd moeten worden.
4. Het risicoprofiel van de sector als geheel is als samenstel van alle ontwikkelingen waarvan de scheiding DAEB en niet-DAEB er één is, onveranderd positief. Naast de WSW heeft ook de Nederlandse Bank dat recent vastgesteld.
5. De woningcorporaties die gekozen hebben voor een verlicht regime zijn daarmee niet klaar. Ook zij zullen hun verantwoordingen vanaf het boekjaar 2018 moeten baseren op de nieuwe spelregels en zich daarover ook moeten verantwoorden. Dat zal voor hen ook extra kosten met zich meebrengen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de corporaties die onder het verlicht regime vallen, zich hiervan niet altijd bewust lijken te zijn. Hier lijkt een rol voor de Aw weggelegd te zijn.
6. De Aw heeft heel veel kritiek gekregen op de wijze waarop het scheidingsproces is aangepakt. Het proces heeft inderdaad de nodige tekortkomingen gekend. Er zijn echter ook verzachtende omstandigheden. De tijdsdruk kwam van de politiek tegen de achtergrond van de tijdgeest. De betrokken actoren hadden allemaal nieuwe rollen te vervullen: corporaties hadden nog nooit zoiets gedaan, huurdersorganisaties en gemeenten kregen een nieuwe taak, de Aw was net nieuw, en de WSW had net een taakwijziging gekregen. De Aw had daarbij geen opgedane ervaring met de scheiding van bezit en daarvoor ook niet de capaciteit en expertise in huis. Zij kregen twee keer vele honderden voorstellen en zienswijzen te verstouwen en moesten daarop zowel anticiperen, als reageren en weer bijstellen. De woningcorporaties hadden regelmatig ook hun data niet voldoende op orde, waardoor er vanuit de Aw kritische reacties kwamen.

7. Het scheidingsproces is, getoetst aan de uitgangspunten van doelmatigheid, onvoldoende. De gekozen aanpak lijkt ingericht op/ passend bij het beoordelen van hybride en juridische scheiding, terwijl in feite in praktisch alle gevallen werd gekozen voor het lichte regime of voor de administratieve scheidingsvariant. Wellicht was er vanwege de hoeveelheid administratieve scheidingen en het verlichte regime, een eenvoudiger proces mogelijk geweest. Een ex ante toets op de uitvoering van het scheidingsproces, zou wellicht zicht hebben geboden op het aantal te verwachten 'zware' voorstellen. Met de resultaten voor ogen (zie doeltreffendheid) en de kennis achteraf, kan de conclusie van niet-proportionaliteit worden getrokken.

Positief

Er zijn ook positieve elementen te benoemen. Na de eerste ronde met voorlopige voorstellen is het aantal overgehevelde woningen met ruim 8000 verminderd als gevolg van onder meer de zienswijzen. Ook is een belangrijke bijvangst dat woningcorporaties meer inzicht hebben gekregen in hun bezit.
Daarnaast zijn de meeste gemeenten behoorlijk positief over de rol van de Aw. De woningcorporaties zijn minder tevreden en dat is begrijpelijk omdat zij het meest direct met de technische problemen te maken kregen en interpretatievragen hadden. Toen de problemen grotendeels opgelost waren heeft de Aw ook haar stijl van werken – in de ogen van corporaties- veranderd. Dat is bij de betrokkenen ook positief opgevallen. De Aw werd in hun beleving beter bereikbaar, beter toegankelijk en probeerde meer vanuit een gezamenlijk doel tot een resultaat te komen.

5 Oordeel en aandachtspunten

In de voorafgaande hoofdstukken is op de onderdelen doeltreffendheid, legitimiteit en doelmatigheid nagegaan of de scheiding DAEB en niet-DAEB is geslaagd. In dit hoofdstuk wordt op basis daarvan een oordeel over het geheel geformuleerd en wordt de essentie van dat oordeel toegelicht. Bovendien worden in dit hoofdstuk risico's en aandachtspunten voor de toekomst geformuleerd. Aandachtspunten en risico's, omdat voor harde aanbevelingen het fundament niet stevig genoeg is. De scheiding DAEB en niet-DAEB is nog erg vers, heeft heel veel aandacht gevergd van alle betrokkenen en de langere termijn effecten zijn nog niet scherp zichtbaar.

5.1 Oordeel

Het algemeen oordeel is dat de operatie scheiding DAEB en niet-DAEB op ruim voldoende wijze is gerealiseerd. Dit resultaat zal bijdragen aan herstel van vertrouwen in de woningcorporaties.

De doeltreffendheid is goed en de legitimiteit is ruim voldoende. De doelmatigheid van het scheidingsproces is onvoldoende. Voor de structurele situatie zijn er meerkosten waar ook baten tegenover staan.

Het staatssteunrisico is verder verkleind en de kerntaken zijn helder gedefinieerd. De administratieve lasten zijn tijdelijk fors gestegen en –zij het in mindere mate- structureel toegenomen. Het draagvlak voor de operatie is gedurende het proces gegroeid.

Het level playing field is verbeterd. Het toezicht is versterkt, taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijker omschreven en uitgeprobeerd. De rol van gemeenten en huurdersorganisaties en daarmee de toetsing aan het lokale beleid is versterkt en met een verbeterd inzicht in hun bezit hebben de woningcorporaties een basis gelegd voor toekomstig investeringsbeslissingen in DAEB en niet-DAEB.

Over de effecten kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken aangezien de scheidingsoperatie pas net achter de rug is. Wel kan worden geconcludeerd dat nu vooral geïnvesteerd moet gaan worden in het positief benutten van de nu gecreëerde segmentering van het bezit van woningcorporaties. Daarbij zijn enige risico's en aandachtspunten in de evaluatie aan het daglicht gekomen.

5.2 Risico's en aandachtspunten in de toekomst

De volgende risico's en aandachtspunten voor nu en later zijn geïdentificeerd:

- De toekomstbestendigheid van niet-DAEB
- De benutting van de investeringsruimte voor toekomstige uitdagingen
- De kosten van de Woningwet 2015 en hoe die terug te dringen
- De adaptiviteit van het toezicht van de AW
- Geleerde lessen benutten

De toekomstbestendigheid van niet-DAEB

Doordat de focus sterk gericht was op het volbrengen van de scheidingsoperatie is daarvoor de prijs betaald dat in de meeste gevallen door de corporaties nog niet, of in onvoldoende mate een strategisch kader voor de toekomst is ontwikkeld. Dit, terwijl het wel gaat om circa 140.000 woningen plus BOG en MOG, zodat bij elkaar

opgeteld het gaat om een substantieel bezit met daarin opgeslagen vermogen. Dat is dus een risico. Daarom is het aangewezen om de komende periode snel werk te gaan maken van de ontwikkeling van strategieën ter benutting van het potentieel van niet-DAEB en van de daarbij horende investerings- en beheerstrategie. Omdat DAEB en niet-DAEB in de meeste gevallen deel uitmaken van dezelfde toegelaten instelling biedt dat ook kansen op een geïntegreerde visie op het geheel. Daardoor kan het effect op de totale woningmarkt worden meegewogen. Denk bijvoorbeeld aan effectief gebruik van DAEB voor de doelgroep door zelf ook te kunnen sturen op doorstroming. Het verschil met de oude situatie is dat er nu garanties zijn dat de middelen voor maatschappelijke Activiteiten (DAEB) niet weglekken naar marktgerichte activiteiten (niet-DAEB).

De benutting van de investeringsruimte voor toekomstige uitdagingen

De uitdagingen op de woningmarkt van vandaag en morgen (behoefte aan middeldure huurwoningen, energietransitie en knelpunten op specifieke woningmarken) leggen extra beslag op de totaal beschikbare investeringsruimte (want bovenop onderhoud, verbetering, sloop en nieuwbouw en huisvesting statushouders). De investeringsruimte in DAEB is blijkens een in opdracht van BZK gemaakte becijfering in 2017 gedaald met 7.8 miljard euro als gevolg van de scheidingsoperatie. Dat geld is daarmee niet weg, want het zit nu in niet-DAEB. Die middelen kunnen geïnvesteerd worden, opgepot of terugvloeien naar DAEB. Als nu als gevolg van het ontbreken van strategieën of van concrete plannen of door een te strak keurslijf van de regelgeving (rendementseisen, markttoets) niet-DAEB stagneert, dan zal dat gevolgen hebben in termen van het volume van investeringen. Het is dus belangrijk om gezamenlijk plannen te gaan maken voor een positieve benutting van het niet-DAEB potentieel onder de condities van de huidige en komende woningmarkt. Een specifiek risico is, dat niet-DAEB voor een belangrijk deel bestaat uit kwantitatief gering en versplinterd bezit. Dat kan het benutten van de daarin in potentie beschikbare investeringsmiddelen bemoeilijken. Mogelijk is samenwerking tussen corporaties daarvoor een oplossing en soms ook herverkaveling van dat kleine versplinterde bezit. In gesprekken werden die opties ook door betrokkenen genoemd.

Meerdere corporaties en andere stakeholders koppelen dit vraagstuk van het benutten van het positief rendement in niet-DAEB ook aan de manier waarop kan worden voldaan aan de behoefte aan midden-huurwoningen, nu de woningmarkt daar op dit moment om vraagt. Het is een prioriteit van het kabinet (regeerakkoord Rutte III: “meer midden-huurwoningen in de vrije sector”). De markttoets wordt versoepeld om voor corporaties de mogelijkheid te bieden om in te stappen op de plekken waar dit niet door de vrije sector wordt opgepakt.

De kosten van de Woningwet 2015 en hoe die terug te dringen

De verwachting dat verticaal toezicht en het vastgestelde convenant soelaas zal bieden is weliswaar terecht, maar is dat vermoedelijk slechts een deel van de oplossing. Deze evaluatie levert op dit punt de volgende spin-off op. Het zou helpen als kritisch naar de vele wettelijke verplichtingen wordt gekeken (verboden, meldingsplichten, instemmingsvereisten, rapportageverplichtingen) want daar ligt een belangrijke bron van lastenstijging, die drukt op de doelmatigheid. Nu door de gerealiseerde scheiding van DAEB en niet-DAEB het weglekken van geld uit DAEB is voorkomen, kan wellicht ook een stapje terug worden gezet in de omvang van de vele regels die zien op wat dan binnen DAEB precies gedaan moet worden en hoe dat gedaan wordt. Te veel regels kunnen uitmonden in lagere doelmatigheid binnen de corporaties, omdat het voldoen aan de regels voorop komt te staan en dat leidt niet in alle gevallen tot het maximale volkshuisvestingsresultaat. Ook de structurele transparantie is gediend bij een zekere robuustheid en begrijpelijkheid van het stelsel. Regelmatig hoorden we in gesprekken dat men meer specialisten in dienst neemt of inhuurt, omdat het te complex is geworden. Dat geeft te denken. Aanbevolen wordt, deze verbetering van de doelmatigheid bij corporaties, als onderwerp te betrekken bij de komende evaluatie van de Woningwet 2015.

Het is belangrijk dat de Woningcorporaties die gekozen hebben voor het lichte regime zich tijdig voorbereiden op de verantwoording 2018. Zij moeten zich dan ook verantwoorden over hun niet-DAEB activiteiten. Er zijn indicaties, dat zij daar onvoldoende aan werken.

De adaptiviteit van het toezicht van de Aw

Voor de focus van het toezicht door de Aw levert deze evaluatie als spin-off op basis van de gevoerde gesprekken de volgende aandachtspunten op. Het risico voor de Aw is dat deze in te sterke mate gefocust is op de vele geboden en verboden in de Woningwet en daardoor als het ware een ‘vink’-organisatie wordt. Het toezicht zou daarvan de dupe kunnen worden in de zin van dat het de sluitpost wordt en dat het toezicht te veel op de historische risico’s gericht blijft. Daarom is niet alleen rule-based toezicht nodig (d.w.z. regels naar aanleiding van in het verleden gebleken problemen). Ook zal er ruimte moeten zijn voor actueel woningmarktgericht toezicht, die de Aw ruimte verschaft tijdig aan de voorkant in te spelen op actuele en soms negatief beoordeelde ontwikkelingen. Hiermee kan er ruimte gemaakt worden voor het volkshuisvestelijke toezicht en het inspelen en beoordelen van actuele ontwikkelingen op de woningmarkt naast het achteraf opmaken van de sectoranalyse en het financiële toezicht. Toezichthouders moeten er ook op uit en actief en zichtbaar zijn bij de partijen die een rol spelen in de woningmarkt. Te veel focus op bureauwerk rond verplichte meldingen en dergelijke vormt een risico, omdat ze vaak weinig effect hebben en door het micro-karakter als hinderlijk worden ervaren. Een zeker risico kan genomen worden, omdat immers altijd het

toezicht achteraf werkzaam blijft en er sprake is van een gegarandeerde gegevensstroom, zodat op efficiënte wijze het proces gevolgd kan blijven worden.

Wel blijft het steeds nodig het nu uitgekristalliseerde financiële beoordelingskader strikt te blijven benutten. De komende evaluatie van de Woningwet 2015 kan wellicht helpen met het antwoord op de vraag of het vertrouwen in de woningcorporaties zodanig is hersteld, dat een toezicht dat meer in balans is tussen oude en nieuwe risico's ontwikkeld kan worden. En of ook het nu uitbundige beleidsontwerp daartoe versoberd kan worden.

5.3 Geleerde lessen

De volgende lessen kunnen in de toekomst ter harte worden genomen:

Kennis en expertise
Volkshuisvesting is een moeilijk onderwerp. Uit de evaluatie bleek, dat het proces beter verliep naarmate de partijen professioneler werkten. Professionaliteit vergt kennis, expertise en capaciteit. Uit de evaluatie bleek dat het 'level playing field' is verbeterd. Daar zijn meer stappen in te zetten. De gemeenten hebben t.o.v. de corporaties en inhaalslag te maken. En de huurders zullen ondersteund moeten worden om hun rol goed te kunnen spelen. Het ligt op de weg van corporaties hen daarbij te helpen. Verder bleek dat er stevig gestuurd moet worden op samenwerking en dat juridisering zoveel mogelijk voorkomen moet worden, omdat die vertragend werkt en de verhoudingen bederft tussen partijen die toch verder moeten.

Duidelijkheid
Gebleken is dat duidelijkheid over inhoud én proces een van de belangrijkste succesfactoren is. Uit de evaluatie bleek, dat de duidelijkheid van het beoordelingskader bij de scheiding DAEB en niet-DAEB geruime tijd ontbrak, met frustraties en tijdgebrek als gevolg. Het aantal direct en indirect betrokken partijen en organisaties is zo groot, dat onduidelijkheid al snel leidt tot vermijdbare problemen. Zeker in situaties waarin door gewijzigd beleid onderlinge verhoudingen gewijzigd zijn, is het belangrijk vooraf de wederzijdse verwachtingen helder te krijgen.

Uitvoerings- en Handhaafbaarheidstoets
Aanbevolen wordt ruimhartig aan de voorkant ruimte te maken voor door de Aw met gebruik van de expertise bij de Aw en in de sector uit te voeren uitvoerings-en handhaafbaarheidstoetsen. Hierdoor zal het Parlement bij bespreking van wetsvoorstellen meer zekerheid krijgen over de gewenste handhaafbaarheid én kan de Aw en de hele sector tijdig en vanuit een gedeeld beeld beginnen aan de implementatie, zodat die met minder problemen zal verlopen dan nu gebleken is.

Tijdsdruk

Een gezonde tijdsdruk zorgt voor een zeker momentum. Maar als het te krap is, bedreigt dat het resultaat en de verhoudingen. Trek voldoende tijd uit voor een gecompliceerde implementatie. Houd daarin rekening met tijd voor nog onbekende zaken die er altijd wel zijn. Knip het proces vooraf al op in deeltrajecten en herijk de tijdsplanning na ieder deel.

Bijlagen

Bijlage 1 Definities

Voor de leesbaarheid van het rapport worden hieronder een aantal veelgebruikte definities en uitgangspunten toegelicht.

Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

Dit zijn de wettelijke (kern)taken van corporaties waarvoor via geborgde leningen staatssteun gegeven wordt. Kerntaken: Het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen. Hieronder vallen ook aantal zaken die hiermee nauw zijn verbonden, zoals de grond waarop sociale huurwoningen gebouwd gaan worden en specifieke diensten voor de leefbaarheid.
Geen Diensten van Algemeen Economisch Belang (niet-DAEB)
De Woningwet voorziet erin dat woningcorporaties niet-DAEB activiteiten kunnen blijven ontplooien, omdat dit wenselijk is in een specifieke situatie. Bijvoorbeeld wanneer de bouw van niet-DAEB woningen (woningen met een de huurprijs hoger dan €710) gewenst is en marktpartijen geen interesse hebben. Voor deze activiteiten is geen borging mogelijk en zijn de staatssteunregels niet van toepassing.

Kerntaak en staatssteun: Toewijzen aan de doelgroep

Een corporatie moet 90% van haar woningen in de DAEB-tak op basis van de staatssteunregels toewijzen aan de doelgroep. Deze doelgroep is gedefinieerd in de Woningwet aan de hand van huishoudinkomen. Ook zijn er bijzondere groepen die tot de doelgroep van corporaties behoren, zoals zorgbehoevenden, studenten en vergunninghouders.
10% van de woningen in de DAEB-tak mag vrij worden toegewezen, rekening houdend met de huisvestingsverordening. 80% van de woningen in de DAEB-tak moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 35.739 en/of bepaalde specifieke doelgroepen, het overige deel mag worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen van maximaal € 39.874.

Verlicht regime

Kleine woningcorporaties kunnen onder een “verlicht regime” vallen, waarmee zij zijn vrijgesteld van een verplichting om administratief te scheiden of juridisch te splitsen. Woningcorporaties moeten in hun boekhouding ook dan onderscheid maken tussen kosten en opbrengsten (lasten en baten) van DAEB-activiteiten aan de ene kant en niet-DAEB-activiteiten aan de andere kant. Woningcorporaties die gedurende twee jaar niet aan deze voorwaarden voldoen, moeten alsnog overgaan tot een administratieve scheiding of juridische splitsing.

Administratieve scheiding

Bij een administratieve scheiding rekent een corporatie al haar taken, baten, lasten, activa en passiva toe aan een DAEB-tak en aan een niet-DAEB-tak. Voor

investeringen in niet-DAEB vanuit een administratieve scheiding, gelden strikte voorwaarden en regels.

Juridische splitsing

Bij een juridische splitsing scheidt een corporatie al haar niet-DAEB bezit af naar één of meerdere woningvennootschappen, waarvan de corporatie 100% aandeelhouder is. Alleen de door de woningcorporatie opgerichte woningvennootschap mag dan nog niet-DAEB activiteiten ondernemen zonder de beperkende voorwaarden die gelden voor een administratief gescheiden niet-DAEB tak. Investeringen en andere nieuwe activiteiten kunnen worden opgepakt, zonder dat er sprake is van een markttoets, rendementstoets of toets op de financiële positie van de niet-DAEB.

Hybride scheiding (administratieve scheiding en juridische splitsing)

Een deel van de niet-DAEB-activiteiten wordt ondergebracht binnen de corporatie, en een deel van de niet-DAEB activiteiten wordt ondergebracht in een bestaande of een nieuwe dochtervennootschap.

Bedrijfsonroerend goed (BOG)

Gebouwen met Bedrijfsmatige bedrijfsbestemming. Het is onder voorwaarden toegestaan bedrijfsonroerend goed te bouwen, te verwerven en te beheren. Een voorwaarde is dat het een op de wijk of buurt gerichte functie heeft.

Maatschappelijk onroerend goed (MOG)

Gebouwen met een maatschappelijke bestemming. Er is beschreven onder welke voorwaarden de corporaties maatschappelijk vastgoed mogen bouwen, kopen en beheren.

Markttoets

De gemeente beoordeelt met een markttoets of er andere partijen dan de woningcorporatie belangstelling hebben om een gewenste niet-DAEB activiteit uit te voeren. Pas als dit niet het geval is, komt de woningcorporatie in aanmerking om de activiteit vanuit de niet-DAEB tak te doen. Indien een gemeente een niet-DAEB aan een woningcorporatie vraagt het niet-DAEB project op zich te nemen, is goedkeuring vereist van de Autoriteit Woningcorporaties.

Woningwet 2015

Formeel: Herzieningswet Toegelaten instellingen

Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV)

In deze algemene maatregel van bestuur (AMvB) zijn de details voor de uitvoering van de Woningwet vastgelegd. Het BTIV heeft het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) vervangen.

Autoriteit Woningcorporaties (Aw)

Houdt zowel financieel als volkshuisvestelijk toezicht op alle woningcorporaties en opereert onafhankelijk van de sector en van de politiek. De Aw valt onder ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK en is ondergebracht bij de Inspectie voor Leefomgeving en Transport. De Aw is ook de toezichthouder van WSW.

WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw)

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is een privaatrechtelijke stichting. Als ‘hoeder van de borg’ draagt WSW bij aan optimale financiering van de volkshuisvesting door objectief risicomanagement. WSW is door de minister van BZK gemandateerd voor saneringen.

Raad van Commissarissen (RvC)

Houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de woningcorporatie.

Vereniging van Toezichthouders Woningcorporaties (VTW)

AEDES

Branchevereniging van Woningcorporaties. Woningcorporaties die zijn aangesloten bij Aedes verplichten zich tot naleving van de ‘Governance Code Woningcorporaties’. Er zijn 296 van de 351 corporaties aangesloten.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (kabinet Rutte II: minister voor Wonen en Rijksdienst)

De minister van BZK beoordeelt of corporaties erin slagen om hun kerntaak effectief, doelmatig, rechtmatig en integer uit te voeren. Corporaties maken individuele prestatieafspraken met gemeenten en huurders, bij geschillen beslist uiteindelijk de minister. Woningcorporaties ontvangen jaarlijks het individuele prestatieoordeel van de minister. De minister rapporteert jaarlijks de Kamer over de prestaties van corporaties in de ‘Staat van de Volkshuisvesting’.

Gemeenten

Maken prestatieafspraken met woningcorporaties. Indien de corporatie niet voldoende bijdraagt aan de volkshuisvestingsopgave, zoals vastgelegd in prestatieafspraken, kan zij de minister vragen in te grijpen.

Woonbond

De Woonbond komt op voor de belangen van huurders en staat voor betaalbare huren, goede woningen in leefbare wijken en sterke huurdersorganisaties.

Bijlage 2 Mijlpalen traject scheiding DAEB niet DAEB

Juli 2015
Start Autoriteit Woningcorporaties
Inwerkingtreding Woningwet 2015 en BTIV

Oktober 2016
Hoofdlijnen van beoordeling van scheidingsvoorstellen en tijdpad van Aw

31 mei 2016
Beoordelingskader en verantwoordingsdocument (Aw)

September 2016
Contouren geïntegreerd toezicht (Aw)
Visie WSW en aangepaste richtlijnen WSW

Najaar 2016
Voorlichtingsbijeenkomsten voor corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties

December 2016
Vooruitzicht van verbeterd verticaal (gezamenlijk) toezicht (Aw en WSW).

1 januari 2017
Ontwerpvoorstellen corporaties voor administratieve of juridische scheiding ingediend naar Aw

ICT problemen informatie-uitwisseling Corpodata

Wijziging statuten corporaties ogv Woningwet 2015 en Reglementen financieel beleid en beheer gereed

17 januari 2017
(“Excuus”) Brief van Aw naar bestuur corporaties, aankondiging evaluatie

Maart 2017
Brief van Aw naar corporaties, vervolg na evaluatie - aanpassingen proces

1 mei 2017
Aangepaste richtlijn voor juridische splitsing, WSW

16 mei 2017
Bevestiging problemen uitwisseling gegevens naar Tweede Kamer

30 mei 2017
Toelichting op beoordeling voorlopige scheidingsvoorstellen, van Aw naar Aedes

Voorlopige voorstellen: beoordeeld door Aw.

1 juli 2017
Veegwet wonen (wijziging Woningwet, BTIV en RTIV)

1 augustus 2017
Definitieve scheidingsvoorstellen corporaties ingediend bij Aw

December 2017
Convenant verbeteren informatievoorziening corporaties

31 december2017
Definitief oordeel Aw over alle scheidingsvoorstellen

Bijlage 3 Verantwoording

Aanleiding en opdracht

De Inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waarvan de Autoriteit woningcorporaties (Aw) een onderdeel is, heeft in november 2017 aan ABDTOPConsult gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de wettelijke plicht voor corporaties om hun diensten van algemeen economisch belang (DAEB) te scheiden van hun overige diensten. Deze plicht is ontstaan door de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 (medio 2015) en moest voor januari 2018 zijn gerealiseerd. Verschillende betrokken partijen moesten als gevolg van de verplichtingen uit de Woningwet in een relatief korte periode veel werk verrichten, intensief samenwerken en zich tegelijkertijd soms ook (opnieuw) organiseren. De werkzaamheden om tot de scheiding van de DAEB en niet-DAEB diensten bij corporaties te komen betekende onder meer het sturen op een omvangrijk project, waarvoor toetsing- en beoordelingskaders moesten worden opgesteld en nieuwe statuten en (financiële) reglementen. Het verandertraject vroeg daarnaast om de nodige samenwerking, inzicht, afstemming, vertrouwen, technische ondersteuning (waaronder ICT) en communicatie. In de jaren 2016 en 2017 heeft dit proces daarom een belangrijke stempel gezet op de werkzaamheden van alle betrokken organisaties en invloed gehad op de onderlinge verhoudingen.
De opdracht aan ABDTOPConsult is als volgt samen te vatten. Wat heeft de scheiding tussen de DAEB- en niet-DAEB diensten opgeleverd en welke lessen zijn hieruit te trekken?

Context wijziging Woningwet

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II (2012-2017) is de doelstelling opgenomen dat corporaties dienstbaar moeten worden aan het publiek belang in hun werkgebied. De focus van corporaties moest meer dan voorheen liggen op het realiseren van betaalbare en goede woningen voor mensen met lage inkomens. Deze doelstelling hangt samen met de wens om de governance, financiering en het toezicht op de taken van de corporaties zodanig vorm te geven, dat de door de overheid verleende steun aan corporaties steeds op goedkeuring van de Europese Commissie kan rekenen. Kortom: de hoofddoelen zijn focus op de kerntaak en het vermijden van ongeoorloofde staatsteun.

Met de inwerkingtreding van de Woningwet per 1 juli 2015 en de aanverwante wet- en regelgeving, is aan deze kabinetsdoelstelling zowel vorm als uitvoering gegeven. De beoogde doelen en effecten van de Woningwet 2015 zijn:

- Focussen zich op hun kerntaak.
- De positie van huurders en gemeenten wordt versterkt.

- Het maatschappelijk bestemd vermogen wordt beschermd, marktverstoring wordt voorkomen.
- De governance en het toezicht verbetert.
- Er is een wettelijke basis voor woningcorporaties.

Corporaties kregen door de Woningwet de wettelijke plicht om hun diensten van algemeen economisch belang (DAEB) te scheiden van hun andere activiteiten (niet-DAEB).

Evaluatiecriteria

De volgende evaluatiecriteria zijn gehanteerd:

- Doeltreffendheid
- Doelmatigheid
- Legitimiteit

Doeltreffendheid gaat over het doelbereik. Over de al dan niet beoogde effecten. Over de relatie met de woningmarkt. Over de vraag welk potentieel het resultaat heeft in het licht van de huidige woningmarkt. En wat we hiervan kunnen leren.
Bij de doelmatigheid is gekeken naar het procesontwerp en het functioneren daarvan. Naar de proportionaliteit van de aanpak gerelateerd aan de resultaten. Naar de effecten op de financiering van de sector en naar de administratieve lasten eenmalig en structureel. En wat we hiervan kunnen leren.
Bij de legitimiteit is gekeken naar de het draagvlak bij en de samenwerking tussen alle stakeholders. Daarbij is de nodige aandacht besteed aan de rolopvatting van de AW en naar de relaties van de AW met de corporaties, met BZK en met betrokken organisaties: Aedes, Woonbond, VNG, VTW, WSW. En gekeken is naar de rol en betekenis van de zienswijzen van gemeenten en huurdersorganisaties. En wat we hiervan kunnen leren.

Aanpak evaluatie

De volgende uitgangspunten zijn bij zijn onderzoek en in de rapportage centraal gesteld.

- Het evaluatieonderzoek gaat in op de wijze waarop het proces van de scheiding tussen de DAEB en niet-DAEB diensten is verlopen tussen medio 2015 en januari 2018.
- Het feitelijke resultaat van de verplichte scheiding van taken wordt in het evaluatierapport opgenomen. Dit betreft een landelijke inzicht in de specifieke vorm waarbinnen de scheiding van taken door de corporaties zijn vormgegeven. De evaluatie baseert zich daarbij op de in het Sectorbeeld 2017 opgenomen kwantitatieve informatie afkomstig van de Aw.
- In het evaluatieonderzoek worden bevindingen gedaan over de effecten van deze scheiding, ook als er effecten zijn die sterk met de scheiding van deze taken

samenhangen. Daarbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat het scheidingsproces nog maar net is afgelopen, zodat veel effecten nog niet 'hard' zichtbaar zijn.

- In het onderzoek wordt rekening gehouden met de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen. De betrokken zijn onder meer de woningcorporaties, gemeenten, huurdersorganisaties, de Autoriteit woningcorporaties (Aw), Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), Aedes, Woonbond, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en de Vereniging toezicht woningcorporaties (VTW). Dit is in de evaluatie onderzocht met een gesprek met elk van deze organisaties en met individuele gesprekken met corporaties, gemeenten, huurdersorganisaties en deskundigen. Daarnaast zijn er meerdere focusgesprekken georganiseerd: een focusgesprek met enkele corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties, een focusgesprek met accountantsorganisaties, en een focusgesprek met deelnemers van wetenschap en kennisorganisaties. Ook is gesproken met het uitvoerende team bij de Aw.
- De conclusies en aanbevelingen in de rapportage vormen aanknopingspunten om verder en verkennend in gesprek te gaan en deze waar mogelijk te implementeren. De gesignaleerde mogelijke effecten lenen zich voor een verdiepend gesprek en eventueel een meer specifiek vervolgonderzoek. Hierbij wordt opgemerkt dat de brede Woningwet 2015 door de minister van BZK geëvalueerd zal worden in de eerste helft van 2018. Naar verwachting zal er eind 2018 een evaluatierapport naar de TK worden verzonden. Onderhavige studie zal als bron daarbij gehanteerd kunnen worden.

Bij de uitvoering van deze opdracht zijn drie fasen te onderscheiden.

1. Voorbereiding door middel van gesprekken en documentanalyse. De documenten betroffen onder meer de wet- en regelgeving, rapporten, jaarverslagen, Kamerbrieven, correspondentie en er zijn een aantal dossiers bestudeerd om meer inzicht te krijgen in de werkwijze en de type stukken. In deze fase zijn de interviews voorbereid, is er een selectie gemaakt van relevante organisaties en zijn de beschikbare personen benaderd (december 2017 en januari 2018).
2. Een interviewronde met zowel individuele gesprekken als focusgesprekken (december 2017, januari en februari 2018).
3. Het opstellen van de onderzoeksrapportage (maart 2018).

Lijst van interviews en focusgroepen

- ILT, opdrachtgever Aw, Cees van Nieuwamerongen
- VNG, Guust Linders
- Aw, Stefanie Spekreijse, Anja Verdiesen, Arjan Huijsmans
- Woonbond, Ronald Paping en Bastiaan van Perlo
- Aedes, Jeroen Pepers en Willem de Vreeze

- BZK, Woningmarkt, Jan van Kempen, Roger Planje en Jelte Theisens
- Van Berkel, John Zwetsloot, Marcel Winkelman en Friso de Roos
- WSW, Martin Rijswijk en Joost van den Heuvel
- Staedion, Sander Romijn en Anneke Alewijn.
- Huurdersraad Vestia, Cees van der Harst en Laurette Vermeulen
- Dudok Hilversum, Harro Zanding
- VTW en RvC Ymere, Guido van Woerkom
- Eigen Haard Amsterdam, Mieke van den berg, Harun Kedilioglu en Marnix Wentink
- Huurderskoepel Schagen en Omstreken (Wooncompany), Henk van Gameren
- Gemeente Amsterdam, Max van Engen (directeur wonen) en Laurens de Heus
- De Alliantie, Jan Michiel Aeilkema (treasurer)
- Voorzitter SBR, Rob Kuipers
- Stichting huurdersbelangen de Duinstreek Katwijk, Cees Oost-Indië
- gemeente 's-Hertogenbosch, Tim Cools en Eric Logister
- Wonen Limburg, Ger Peeters en Rufa Lieben

Focusgesprekken:

I
- Verstegen accountants, Dany Vermaas
- BDO accountants, Arjan Verwoert
- Aw, Anja Verdiesen

II
- AKD, Eelkje van de Kuilen
- Stichting Wooninc, Jos Croonen
- Woonbond advies, Hans Wevers
- De Veste, Gabriël Kaplan
- BZK directie woningmarkt, Roger Planje
- stadsontwikkeling gemeente Rotterdam, Stefan Wagenaar
- Vestia, Bin Krens
- Gemeente Arnhem, woonbeleid, Gert van Putten en Ruud Lamers
- Autoriteit woningcorporaties, Anja Verdiesen

III
- Ortec Finance, Johan Conijn
- RIGO research en advies, Jan van der Schaar,
- Tilburg University, Algemene Rekenkamer, Cor van Montfort
- Platform 31, Fons Lustenhouwer
- Autoriteit woningcorporaties, Anja Verdiesen

Brieven

- “Toelichting op beoordeling scheidingsvoorstellen”, brief van Autoriteit woningcorporaties aan Aedes, d.d. 30 mei 2017.
- “Evaluatie Corpodata” brief van Autoriteit woningcorporaties aan de corporaties d.d. 23 maart 2017
- “Ontwikkelingen Corpodata” brief Autoriteit woningcorporatie aan de corporatie d.d. 17 januari 2017

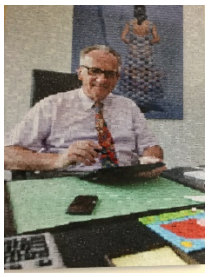
Rapporten

- Rapport “Sectorbeeld 2017”, 31 januari 2018, Autoriteit woningcorporaties
- Rapport “Staat van de woningmarkt, jaarrapportage 2017, november 2017, ministerie van BZK
- “De staat van de woningmarkt 2017”, d.d. 13 november 2017, minister van BZK.
- “Het huurbeleid van woningcorporaties”, CPB Policy brief, 2017/09
- “Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2017”, juni 2017, Ortec Finance
- “Sociale huur, professioneel bestuur, publieke managementletter voor woningcorporaties”, NBA, juni 2017.
- Jaarverslag 2016, Autoriteit woningcorporaties
- Jaarwerkplan 2017, Autoriteit woningcorporaties
- “Fit en proper, nader bezien ” ABDTopconsult Johan de Leeuw, juli 2016
- “Beoordelingskader scheiding DAEB en niet DAEB”, Autoriteit woningcorporaties, mei 2016

Informatie gepubliceerd op websites

- Zienswijze WSW op niet-DAEB investeringen
- Hybride scheiding en de rol van WSW
- WSW richtlijn onderpand sectie vrijgave, d.d. september 2016
- WSW richtlijn ongeborgde financiering d.d september 2016
- WSW richtlijn scheiding, splitsing of hybride d.d. september 2016
- WSW richtlijn juridische splitsing d.d 1 mei 2017
- WSW analyse “hoeveel duurzaamheid kan de borg aan?”d.d. 8 februari 2018
- “Administratieve scheiding en de rol van WSW”
- Handboek DAEB niet-DAEB, Deloitte, juli 2016
- Q&A’s beoordelingskader scheiding DAEB en niet DAEB, Autoriteit woningcorporaties, juni 2016

Evaluatieteam



Peter Veld is consultant bij ABDTOPConsult. Hij heeft een lange staat van dienst bij de rijksoverheid; zo was hij onder andere DG Belastingdienst en hoofddirecteur van de IND. Daarvoor werkte hij 20 jaar aan de volkshuisvesting in het toenmalige Ministerie van VROM.

Rianne Spoor is programmamanager en adviseur bij BZK Flex. Heeft brede ervaring met zowel beleid als uitvoering, en was beleidsadviseur van bewindspersonen van BZK.